REPÚBLICA DEL ECUADOR
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR

2009 - 2013

REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: ***Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural***

ISBN: 978-9978-92-794-6

Quito, Ecuador (segunda edición, 5.000 ejemplares)

El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme al Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009, y presentado por el Presidente Rafael Correa para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de Gobierno «**Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**» fue aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2009, mediante Resolución No. CNP-001-2009.

Se incluyen en esta publicación los nombres de las actuales autoridades de las Instituciones del Consejo.

La presente versión ha sido editada en base al texto aprobado por el Consejo Nacional de Planificación y puede presentar algunas modificaciones debido al proceso de revisión editorial y diagramación para su publicación.

SENPLADES
Av. Juan León Mera No. 130 y Patria, Quito- Ecuador
PBX: (593 2) 3978900. Fax: (593 2) 2563332
Página web: www.senplades.gov.ec
Correo electrónico: senplades@senplades.gov.ec / pnd2009@senplades.gov.ec
Disponible también en versión CD-Rom y en http://plan.senplades.gov.ec

Constitución del Ecuador

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Índice

Presentación

Cuando en enero de 2007 iniciamos la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, «Plan para la Revolución Ciudadana», no partimos de cero. La propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno que el Movimiento País presentó a la ciudadanía, en el marco de su participación electoral de los años 2006, 2007, 2008, trazó ya los grandes lineamientos de una agenda alternativa para el Ecuador. Ahora, nuestro desafío es su consolidación. Por ello, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

Al igual que aquel Plan que rigió el anterior período de gobierno, el Plan 2009-2013 recoge y busca concretar las revoluciones delineadas en el proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana. Dichas apuestas de cambio también fueron orientaciones para el proceso constituyente de 2008, que finalmente se plasmaron en el nuevo pacto social reflejado en la nueva Constitución de la República del Ecuador. Tales revoluciones son:

1. Revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Ello requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, coherentes con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.

2. Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.

3. Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.

4. Revolución social, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para fortalecer las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria, con el fin de que ejerzan libremente sus derechos.

5. Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permitirá avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantean los idearios del Consenso de Washington y con las aproximaciones más ortodoxas al concepto de desarrollo.

En este sentido, el Buen Vivir, parte de una larga búsqueda de modos alternativas de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, demandando reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

El Buen Vivir, es por tanto, una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, el Buen Vivir se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos (Guimaraes en Acosta, 2009).

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social, y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

Sabiendo que la definición del Buen Vivir implica estar conscientes de un concepto complejo, vivo, no lineal, históricamente construido y que por lo tanto estará en constante resignificación, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir: *«la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido»* (Ramírez; 2008: 387).

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática y participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos que se pueden sintetizar en:

- Construir una sociedad que reconozca *la unidad en la diversidad*.
- Reconocer al *ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad*.
- Promover la *igualdad, la integración y la cohesión social* como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente *los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas*.
- Construir relaciones sociales y económicas en *armonía con la naturaleza*.
- Edificar una convivencia *solidaria, fraterna y cooperativa*.
- Consolidar relaciones de *trabajo y de ocio liberadores*.
- Reconstruir lo *público*.
- Profundizar la construcción de una *democracia representativa, participativa y deliberativa*.
- Consolidar un *Estado democrático, pluralista y laico*.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una *«biópolis eco-turística»*, cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución post-petrolera para el Buen Vivir. Este nuevo modo define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

I. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
VII. Cambio de la matriz energética.
VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.
X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir, los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

En consecuencia, los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir son:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Este Plan no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sostenibilidad ambiental y las equidades generacional, intercultural, territorial y de género. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial, las cuales representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa, lo que determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva.

La concertación sectorial no es suficiente cuando se requiere articular las distintas visiones y condiciones de los territorios y sus poblaciones, con el objeto de fortalecer su integración y mejorar las condiciones de vida de las y los ecuatorianos. Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública, es una apuesta y además un gran desafío para el proceso de planificación. Se trata de un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, como parte de un proceso de construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico. Así, en 2007 el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo en el cual la perspectiva territorial se incorporó a partir de los planes provinciales.

Para el período 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. También el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.

De igual manera el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas para las siete zonas de planificación, permitió identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Todo este nuevo esquema de planificación nacional también implica un sólido proceso participativo. En este contexto, la formulación del Plan para el Buen Vivir 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del mismo, a través de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, grupos focales, consultas ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial, así como también el diálogo y la concertación con los actores sociales e institucionales.

Es particularmente importante resaltar la organización de Talleres de Consulta Ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios. Estos talleres se realizaron en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena; adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. Por sus especificidades territoriales, ambientales y culturales, se organizó un taller en Galápagos, y otro con pueblos y nacionalidades en la ciudad de Baños. En los talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad ecuatoriana organizados

en más de 85 mesas de trabajo que permitieron discutir tanto los objetivos nacionales cuanto las estrategias territoriales.

Para asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos a los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se diseñó una metodología de facilitación y sistematización asociada a los lineamientos nacionales. Así, en cada mesa de trabajo se discutieron las políticas de cada objetivo nacional agrupadas en cada uno de los componentes de la Estrategia Territorial Nacional. De esta manera se indujo a la reflexión de las orientaciones nacionales desde las realidades zonales. Los resultados de los procesos participativos fueron difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller publicadas en el sitio *web* creado para el efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos en espacios públicos que permitieron la difusión de los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir entre la ciudadanía, realizados en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manta. Como aporte a la discusión sobre prioridades de la sociedad ecuatoriana, y particularmente de la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas, con el objeto de recoger las distintas opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto al significado del Buen Vivir, así como de acciones relevantes para el próximo período de gobierno.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se estructura en torno a nueve secciones. La primera de ellas presenta el proceso de construcción del Plan Nacional, el cual se caracterizó por su sustento en la Constitución de 2008 y por ser profundamente democrático y ampliamente participativo. A continuación, la sección dos despliega las orientaciones éticas y programáticas, las cuales subyacen y guían el proceso actual de transformación. En tercer lugar, se muestra el sentido de cambio desde el paradigma del desarrollo a uno nuevo del Buen Vivir.

La cuarta sección aporta un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas, así como una lectura analítica de los que fueron los primeros 31 meses de gobierno. De la mano del diagnóstico, se proponen, en la quinta sección, las transformaciones necesarias para alcanzar, en el mediano plazo, un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir. Ello da paso a una sección en la que se evidencian las 12 estrategias nacionales para el período 2009-2013; es decir, para la primera fase de la transformación que propone la quinta sección.

En la séptima sección, se desarrollan los contenidos de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, los cuales han sido actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas y los aportes ciudadanos. En los 12 Objetivos Nacionales se definen políticas y lineamientos de política necesarios para la consecución de metas que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Validadas por las instituciones ejecutoras, estas metas rompen con las inercias burocráticas e institucionales, y muestran el compromiso del Gobierno Nacional para cumplir con su propuesta de transformación.

La octava sección, como una de las innovaciones más importantes del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, incluye la Estrategia Territorial Nacional, misma que identifica y territorializa las principales intervenciones y proyectos estratégicos nacionales. Como anexo complementario a la Estrategia Territorial Nacional, se incluye una primera versión de las agendas zonales. Estas agendas constituyen un aporte para un proceso de discusión ampliado, en el que progresivamente y en función de procesos de la información y la planificación territorial se brinde sustento para el diseño de políticas públicas adecuadas a la diversidad propia del país.

El Plan, en su novena y última sección, incluye el desarrollo de criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones Cabe resaltar que la planificación y priorización de la inversión pública es acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategazas de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

El Plan Nacional para el Buen Vivir es una herramienta flexible y dinámica, también disponible en formato magnético, que, además de los contenidos antes descritos, recopila todos los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye información adicional al propio Plan, con miras a garantizar su actualización permanente conforme se van formulando políticas complementarias. Esta herramienta incluye además una opción de visualización geográfica y desagregación de indicadores a fin de proporcionar a los gestores de políticas públicas instrumentos que, de primera mano, les permitan realizar proyecciones de cobertura y ver los impactos que podrían tener sus programas en el territorio, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder para construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales, el Plan Nacional para el Buen Vivir deja abiertas las puertas e invita a la construcción de 14 Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como a la elaboración del Plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonía. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, recomienda a los gobiernos autónomos descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

El «*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*», ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con los equipos técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado y sobre todo con los aportes de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos. La aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la Constitución, así como también para la consolidación de la democracia participativa.

René Ramírez Gallegos
SECRETARIO NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

1

El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir

1. El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir

La elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva a la planificación el ordenamiento territorial; e impulsar un proceso de participación social.

1.1. Disposiciones constitucionales sobre la planificación nacional

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. Según la Carta Magna la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la (re)distribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir. En este nuevo enfoque, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

Según la disposición constitucional contenida en el art. 280: «El Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado Plan Nacional para el Buen Vivir, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores».

El Plan apuntala un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo. Se organiza por objetivos orientados a la garantía de derechos. Los objetivos, a su vez, cuentan con acciones de carácter operativo, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública. La consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir requiere, en esta fase, enfatizar en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico.

1.2. Elementos orientadores para la formulación del Plan

La Constitución del Ecuador es el principal referente del proceso de formulación de la planificación nacional. La aprobación de la Carta Magna estableció un nuevo pacto social, cuyo cumplimiento debe ser canalizado por la acción estatal, que articula los sectores público, privado, popular y solidario. En ese sentido, los aportes constitucionales llevaron a la actualización de los contenidos del Plan y a una denominación diferente para el nuevo período de gobierno. Así, se transformó en el «*Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un Estado*

Plurinacional e Intercultural». Esta denominación refleja el cambio de paradigma del desarrollo como medio para alcanzar el Buen Vivir.

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se fundamenta en la propuesta de gobierno de Rafael Correa ratificada por el pueblo ecuatoriano en las urnas y, por tanto, con la legitimidad política de un mandato social y ciudadano al que el Gobierno Nacional debe responder y rendir cuentas. Esta propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, se sustenta en principios y orientaciones éticas, políticas y programáticas que están incorporados en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Se trata de elementos indispensables para garantizar la coherencia entre las acciones de mediano y corto plazo y las disposiciones constitucionales.

Asimismo, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un análisis de las condiciones estructurales del Ecuador actual y en el seguimiento a la gestión pública desarrollada durante los 31 meses de Revolución Ciudadana, durante el período 2007-2010. La evaluación incluyó, por una parte, un diagnóstico crítico y el análisis de avances en el cumplimiento de metas, respaldados en una línea de base con indicadores claros, concisos y periódicos, validados técnica y políticamente; y, por otra parte, la evaluación de políticas, programas y proyectos del sector público desde varias perspectivas, para determinar su impacto, eficiencia y resultado en relación con el logro de los objetivos propuestos. La información obtenida del diagnóstico y la evaluación permitió definir elementos de «ruptura», que establezcan las transformaciones sustantivas requeridas desde la acción pública para un verdadero cambio de modelo orientado hacia el Buen Vivir.

El Estado y la gestión pública –tradicionalmente estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial– desarrollaron, durante el período 2007-2009, un esfuerzo de articulación. El trabajo en torno a grandes objetivos nacionales contribuye a generar una nueva cultura institucional, basada en la cooperación y la coordinación. Todo ello es parte de una gestión por resultados, en donde las políticas y programas se articulan para el cumplimiento de las metas, con la respectiva apropiación, coordinación y vinculación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, el desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos requiere un esfuerzo para privilegiar las articulaciones entre las áreas social, productiva, cultural y ambiental, a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado. La planificación alrededor de grandes objetivos nacionales demanda una nueva cultura institucional basada en la articulación, antes que en la fragmentación y segmentación del aparato público. En esta línea, es fundamental el papel de los ministerios coordinadores, como instancias que garantizan la coherencia y retroalimentación de la acción pública sectorial. Este proceso exige el alineamiento y armonización de las políticas sectoriales y la gestión, en la perspectiva de vincular lo existente y lo deseado en términos de política pública. Implica también, impulsar una propuesta innovadora y viable que represente un punto de quiebre con el modo de desarrollo vigente en el país y permita generar una nueva estrategia orientada hacia el Buen Vivir.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial. Estas agendas representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa. Así se determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva (Figura 1.1).

Figura 1.1: Flujo de articulación de estrategias con la gestión institucional



Elaboración: SENPLADES.

Las metas e indicadores constituyen elementos fundamentales de referencia para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013. La línea base de los indicadores corresponde al año 2008 o al último año con información disponible. Las metas se complementan con indicadores de apoyo para el seguimiento y la evaluación del Plan.

Las metas incorporadas en el Plan corresponden a indicadores de carácter cuantitativo, construidos a partir de información confiable y estadísticamente representativa. Son instrumentos de verificación del cumplimiento de políticas públicas, y por ende de los Objetivos Nacionales. Cuentan con la validación de los ministerios ejecutores y ministerios coordinadores.

Construir mecanismos de monitoreo y evaluación del Plan implica, necesariamente, el recurso a una serie de saberes, conocimientos y series de información comparables, formalizadas, estandarizadas y legitimadas en términos académicos y científicos, lo que requiere de un acervo de conocimientos especializados sobre distintos sectores y problemáticas de las políticas públicas del país. Sin embargo, el conocimiento tácito, práctico o subjetivo, anclado en diferentes instancias sociales, pero no necesariamente codificable, obliga a múltiples mecanismos de retroalimentación del Plan, con participación ciudadana reconociendo el carácter social del conocimiento y su reconocimiento como parte sustancial de la acción colectiva. Por ello, el Plan incluye también mecanismos de diálogo con la ciudadanía para identificar los resultados de programas públicos, así como el seguimiento físico a la ejecución de la inversión pública. Esto implica reconocer el efecto democratizador de la articulación del conocimiento a las orientaciones colectivas en la gestión estatal y la vida pública, lo que incluye el acceso participativo a la información y los resultados del seguimiento y la evaluación.

El cumplimiento de las metas establecidas en el Plan es de responsabilidad conjunta de todas las Funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados, y adicionalmente requiere el compromiso de todos los actores de la sociedad civil.

Además de lo indicado, como parte del proceso de articulación del Plan con la planificación institucional, las entidades públicas realizan sus planes operativos institucionales en función de los objetivos nacionales. Sobre la base de ese análisis fue posible detectar cómo se inscriben los objetivos institucionales dentro de la lógica de los objetivos nacionales. En ese sentido, se identificó la sobreposición de objetivos y vacíos de gestión en función de los objetivos nacionales. El proceso de planificación estratégica institucional permite, además, complementar las metas e indicadores del Plan con indicadores específicos o de gestión propios de cada entidad.

La formulación del Plan 2009-2013 incluyó un proceso inédito de planificación, priorización y programación de la inversión pública para el período cuatrianual. La identificación de los requerimientos de inversión estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos a partir de las agendas y políticas sectoriales propias de cada Consejo Sectorial. Con la información antes mencionada se inició un proceso técnico que permita la asignación de recursos, a nivel de proyecto, teniendo en cuenta determinados criterios como: las políticas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir, las estrategias de mediano plazo, las prioridades presidenciales, el Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) y la jerarquización de los ministerios coordinadores. La formulación de escenarios de inversión permitió dimensionar los impactos en la caja fiscal y los requerimientos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad fiscal. El resultado es el Plan Plurianual de Inversión, que deberá ser revisado y actualizado para la elaboración del correspondiente presupuesto anual.

Simultáneamente la Estrategia Territorial Nacional deberá convalidarse y enriquecerse a partir del desarrollo de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de carácter participativo, impulsados desde los niveles territoriales de gobierno, así como también desde los lineamientos de acción pública de carácter sectorial definidos por la Función Ejecutiva. Por ello, la SENPLADES propone diseñar y poner en marcha procesos democráticos de discusión y concertación de sus componentes, que cuenten con la participación decidida de los gobiernos autónomos descentralizados, así como lineamientos de planificación territorial y mecanismos de coordinación de la gestión en los territorios, para construir conjuntamente un modelo territorial equilibrado e incluyente.

El Plan no es la suma de los planes locales ni sectoriales del Estado ecuatoriano. Sin embargo, las experiencias, los sueños, las demandas y aspiraciones sectoriales y territoriales fueron analizados y aportaron a la construcción de las políticas y lineamientos de políticas de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir. En un proceso de doble vía, la planificación local alimentó y nutrió a la planificación nacional y viceversa, lo que favorece la construcción de un nuevo tipo de Estado descentralizado y desconcentrado. A este esfuerzo se sumará el apoyo técnico necesario para la formulación de los Planes de Vida de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y el Plan para la circunscripción territorial especial de la Amazonía.

1.3. Planificación participativa para el Buen Vivir

La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del Buen Vivir. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada a fin de fortalecer la democracia.

Es importante dejar sentado que este objetivo se inspira no sólo por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino también en la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo Plan Nacional, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad.

Asimismo, es necesario crear las condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío a futuro será la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, con el concurso de las diferentes instancias involucradas.

La elaboración participativa del Plan 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el marco de uno de los grandes compromisos asumidos por el Gobierno Nacional. Esta participación se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del proceso, y se realiza mediante veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, la consulta ciudadana nacional y regional, y el diálogo y la concertación con los actores sociales e institucionales.

Veedurías ciudadanas

Un cambio de los modos de gestión pública hacia modelos de cogestión requiere mecanismos permanentes de participación pública, que mejoren la capacidad de incidencia y control social sobre la acción estatal. Para ello, se han implementado espacios ciudadanos que velen por el buen desempeño, sugieran modificaciones y observen todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional para el Buen Vivir, y de los programas y proyectos que se ejecutan en el territorio.

Las veedurías ciudadanas nacen como una de las instancias de participación social, que permiten recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implementación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social.

En este sentido, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y con el apoyo de la SENPLADES y la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana, se impulsaron espacios de participación y control social en las siete zonas de planificación, durante el período comprendido entre junio de 2008 y marzo de 2009. Los resultados y observaciones de las veedurías han sido incorporados en la discusión del Plan.

Talleres de consulta ciudadana

La discusión y formulación de políticas públicas nacionales con distintos actores organizados y no organizados es requerimiento fundamental para la legitimidad de la planificación. Por ello, como parte del proceso de formulación del Plan se organizaron Talleres de Consulta Ciudadana como se detalló en la presentación del Plan.

Los Talleres de Consulta Ciudadana tuvieron como objetivos identificar propuestas de políticas nacionales concertadas en el marco constitucional, a partir de un análisis propositivo de los actores locales, sobre la base de su conocimiento de la realidad regional. Con ello se intento rebasar la perspectiva micro comunidad-cantón-provincia para abordar integralmente la problemática del país.

Diálogo y concertación con actores sociales e institucionales

La participación comprende acciones individuales y colectivas. Sobre la base de los preceptos establecidos en la Constitución, se realizó un proceso de consulta con las instituciones en transición hacia la conformación de Consejos Nacionales para la Igualdad. Desde aquí se han desplegado procesos de diálogo con las organizaciones, los movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, vinculados con su labor con el objetivo de definir participativamente las políticas que se requieren para un desarrollo inclusivo de los sectores que han sido históricamente discriminados. Esto permitió un diálogo de saberes entre los distintos actores, de tal forma que los saberes técnicos, académicos y tradicionales tuvieron un lugar de encuentro y fueron escuchados e incorporados en el proceso de planificación. De esa manera, se posibilitó la formulación de propuestas concretas para viabilizar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Principios metodológicos de los Talleres de Consulta Ciudadana

La metodología para el trabajo respondió a los siguientes principios metodológicos:

- **Diálogo de saberes.** Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación. Además de la consecución de los resultados técnicos necesarios, la propuesta metodológica permitió que la planificación participativa se constituya en una pedagogía para el ejercicio de ciudadanía.

- **Valorar la experiencia.** Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica, de manera que la voz de los participantes no fuese subsumida bajo la voz de especialistas y expertos en el tema.

- **La diversidad como riqueza.** Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida.

- **La deliberación por sobre el consenso.** Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Los disensos y los consensos fueron señalados y recogidos en el proceso, sin intentar llegar a acuerdos forzados. Se partió del respeto a las posiciones contrarias, de la tolerancia y el pluralismo. Para los temas especialmente conflictivos en los que existen posiciones irreconciliables entre los actores involucrados y disparidades de poder muy marcadas, se realizaron mesas por actores.

- **Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo.** Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y estrategias territoriales.

- **Ejes transversales.** Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.

- **Flexibilidad.** Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en que se desarrollaron las mesas de consulta, y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

1.4. Logros y alcances del proceso

Entre los principales logros del proceso de planificación participativa y de la formulación del Plan 2009-2013, es posible anotar que:

- Se ha consolidado la planificación por objetivos nacionales. Éstos se encuentran integrados a las políticas sectoriales, pero se requiere reafirmar dicha articulación con la gestión pública y la planificación institucional.
- Se consiguió un alto grado de involucramiento de las instituciones públicas rectoras de las políticas, particularmente de los ministerios coordinadores y de instancias que permitieron consolidar los ejes transversales en el presente Plan (enfoques de género, generacional, intercultural y territorial).
- Se logró difundir a amplios sectores de la sociedad los principales objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Hubo una amplia aceptación por parte de los participantes, quienes, además, formularon aportes sustantivos para mejorar y potenciar el Plan.
- Se obtuvo un alto grado de deliberación, debate y discusión en el proceso, y una buena representatividad de los distintos sectores invitados a participar en el proceso de planificación.
- Se han sentado las bases para la construcción de un sistema participativo que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

Entre los principales alcances al proceso, es posible anotar los siguientes:

- Se debe impulsar un sistema de participación social que permita integrar, de manera permanente y efectiva, las aspiraciones de la sociedad en los diversos procesos de planificación, a fin de evitar la instrumentalización de la participación.
- Es necesario propiciar un mayor debate en los territorios para la aplicación del Plan y la conformación efectiva del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Se requiere una mayor articulación y sinergia entre las intervenciones públicas de diversos niveles de gobierno para optimizar las acciones en los territorios.
- Se requiere consolidar el proceso iniciado para una mejor la articulación entre la planificación y la asignación de recursos en función de prioridades nacionales para el cumplimiento de derechos y el Buen Vivir.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se plantea como un proceso dinámico. Su principal desafío es la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. En tal virtud, el Plan, como instrumento dinámico, deberá integrar y articular, de manera progresiva, otros procesos de planificación, particularmente aquellos derivados de la formulación de políticas específicas que permitan hacer efectivos los derechos; los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno; y los planes de vida o planes para el Buen Vivir de los pueblos y nacionalidades.

2

Orientaciones Éticas y Programáticas

2. Orientaciones éticas y programáticas

Cualquier proyecto responsable debe contener un conjunto de orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permitan delimitar el camino y asegurar la factibilidad de sus sueños. Estas orientaciones guían las grandes decisiones dentro de las cuales operan los actores sociales, políticos y económicos y permiten visualizar, en cada momento de la marcha, si se está o no en la ruta adecuada. Este Plan no es la excepción.

Las orientaciones que fundamentan el Plan Nacional para el Buen Vivir buscan oponerse a la idea de que el presente es una pura fatalidad histórica a la que debemos resignarnos o acostumbrarnos, como se habitúa el peatón al paisaje que observa todos los días. La negación de la posibilidad del cambio obliga al ciudadano común a ver el futuro desde el conformismo y niega así la posibilidad de construir en el presente opciones de transformación y acuerdos colectivos que permitan creer que otras formas de vida social son posibles. Por eso la necesidad de plantear orientaciones emancipadoras y recuperar el derecho a concebir un futuro mejor.

2.1. Orientaciones éticas

Las orientaciones éticas que guían este Plan se fijan dentro de una concepción igualitaria y democrática de la justicia que se expresa en tres dimensiones:

- La *justicia social y económica* como base del ejercicio de las libertades de todos y todas: en una sociedad justa, todos y cada uno de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales (Wright, 2006: 3).

- La *justicia democrática participativa*: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático (Wright, 2006).

- La *justicia intergeneracional e interpersonal*: en una sociedad justa, las acciones y planes del presente tienen que tomar en cuenta a las generaciones futuras. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente, así como también la equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural del país.

Además, estas orientaciones incluyen complementariamente:

- *Justicia transnacional*: una sociedad mundialmente justa implica tomar en cuenta que las opciones vitales de cada persona están limitadas también por los accidentes de nacimiento y de origen nacional. En la medida en que existe el reconocimiento de bienes públicos mundiales y la consolidación de interrelaciones de movilidad de

personas y recursos entre países, se hace evidente que para un tratamiento adecuado de la justicia internacional y cosmopolita no solo se debe abordar los tradicionales temas de la guerra y la paz, sino también los de justicia económica, (re)distribución de bienes tangibles e intangibles e igualar el peso de la participación en los ámbitos políticos globales (Nussbaum, 2007).

- *Justicia como imparcialidad:* una sociedad justa es aquella que otorga seguridad jurídica y el mismo trato en todos sus procesos a todas y todos los ciudadanos frente a la ley y las instituciones que la rigen, en donde los derechos individuales son respetados en tanto forman parte también de un objetivo social (Dworkin, cit. por Campbell, 2002; Rawls, 1999).

2.2. Orientaciones programáticas

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 apoya la construcción de un Estado constitucional de derechos, plurinacional e intercultural, orientado hacia el Buen Vivir, y constituye un instrumento estratégico que pone en práctica, de manera sistemática y organizada, los cambios que impulsa la Constitución de 2008. Este Plan recoge y busca concretar un quiebre en las trayectorias históricas del desarrollo y de la democracia ecuatorianas, en el marco de las siguientes propuestas de transformación y orientaciones ético-políticas de la Revolución Ciudadana:

1. *Revolución constitucional y democrática*, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Esto requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, de manera coherente, con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.

2. *Revolución ética*, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.

3. *Revolución económica, productiva y agraria*, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.

4. *Revolución social,* para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria a fin de que ejerzan libremente sus derechos.

5. *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana*, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Esto permitirá avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

3

Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir

3. Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir

El concepto dominante de «desarrollo» ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado en el mundo entero. Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestra la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del Sur, las desiguales relaciones de poder y comercio entre el Norte y el Sur y los ilimitados patrones actuales de consumo, que sin duda llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida y convivir.

Las ideas dominantes de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundante y constitutiva de nuestras sociedades. Bajo la concepción del progreso, de la modernización y del desarrollo, opera una visión del tiempo lineal, en que la historia tiene un solo sentido, una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el «modelo» de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas es considerado salvaje, simple, primitivo, retrasado, pre-moderno. De este modo, resulta imposible pensar que los países menos desarrollados pueden ser más desarrollados en algunos aspectos que los países llamados «desarrollados» (De Sousa Santos, 2006: 24).

En el campo del desarrollo, la teoría de la modernización de los años 50 constituye una de las primeras expresiones sistematizadas de esta visión. Las sociedades occidentales eran pensadas como el modelo hacia el cual irreversiblemente llegarían todas las sociedades del mundo. Las sociedades tradicionales eran vistas entonces, como etapas anteriores por las que la humanidad debía transitar hasta alcanzar el «desarrollo» a través de la industrialización.

En esta visión prima una concepción del desarrollo como modernización y crecimiento económico, que se mide a través de las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB). Lamentablemente, esta concepción no ha logrado ser superada hasta la actualidad. El desarrollo industrial es el desarrollo deseado y una medida de la modernización de una sociedad. Las causas del denominado subdesarrollo son imputadas a las propias sociedades «atrasadas», desconociendo la existencia de factores externos y sin indagar sus relaciones con los procesos de acumulación capitalista.

La historia nos ha demostrado que los cambios que operan en la vida de las sociedades no son monocausales, ni unilineales, que el crecimiento económico no necesariamente implica desarrollo y que el «subdesarrollo» y el «desarrollo» son dos caras de una misma moneda.

En respuesta a lo anteriormente señalado, han surgido los planteamientos del desarrollo a escala humana y del desarrollo humano, los cuales parten de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el PIB sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas.

Otras corrientes teóricas, como la del desarrollo humano, enfatizan en la calidad de vida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole, como subsistencia, afecto, entendimiento, participación, libertad, identidad, creación, etc. La calidad de vida se define por poder contar con una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (PNUD, 1997: 20). El énfasis radica en lo que las personas pueden «hacer y ser» más de lo que pueden «tener». Desde esta perspectiva, se parte de las potencialidades de la gente, de su forma de pensar, de sus necesidades, sus valores culturales y sus formas de organización.

Sin embargo, la satisfacción de necesidades y la expansión de capacidades humanas actuales no deben hipotecar el futuro; por eso, se habla de desarrollo sostenible. Las formas de producción y los hábitos de consumo deben procurar la conservación y recuperación del ambiente, buscando la armonía entre el ser humano y la naturaleza.

El desarrollo sostenible es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva, como elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños, niñas, jóvenes y adultos. Implica la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia.

En términos generales se puede afirmar que el concepto dominante de desarrollo ha mutado y ha sido inmune a sus críticas. Ha «resistido» a críticas feministas, ambientales, culturales, comunitarias, políticas, entre otras. No obstante, en el mejor de los casos ha tenido críticos implacables que, sin embargo, no han sido capaces de plantear conceptos alternativos. Es por eso que es necesario encontrar propuestas desde el Sur que permitan repensar las relaciones sociales, culturales, económicas y ambientales. Siguiendo el nuevo pacto de convivencia sellado en la Constitución del 2008, este Plan propone un desplazamiento de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen Vivir.

3.1. Aproximaciones al concepto de Buen Vivir

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el «estar» juntos con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo no lineal.

El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del «nosotros» porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno «somos». De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia» (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada comportamiento tienen consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se ríen o se entristecen, sienten… piensan… existen (están).

El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

Si recurrimos a la traducción cultural que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB; estamos

hablando de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el «desarrollo» desde esa antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en la historia del pensamiento de Occidente. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política nos habla ya del vivir bien. Para Aristóteles, el fin último del ser humano es la felicidad, que se alcanza en una polis feliz. Es decir, únicamente la felicidad de todos es la felicidad de cada uno; la felicidad se realiza en la comunidad política. Aisladamente, los seres humanos no podemos alcanzar la felicidad, solo en sociedad podemos practicar la virtud para vivir bien, o ser felices. El fin de la polis, es entonces alcanzar la felicidad de los seres humanos que la integran. A su vez y, dentro de este marco, el filósofo ve la felicidad con procesos relacionados a la amistad, el amor, el compromiso político y la posibilidad de contemplación en y de la naturaleza, a teorizar y crear obras de arte. Todos ámbitos olvidados usualmente en el concepto dominante de desarrollo.

Es importante resaltar el énfasis que en ambas concepciones tiene el sentido de lo comunitario-social en el marco de la realización de las libertades humanas, frente a las visiones de desarrollo fragmentarias, economicistas y centradas en el mercado.

A su vez, vale recordar que la palabra desarrollo ha sido enmarcada dentro de la perspectiva bienestarista, en donde es sinónimo de bienestar. No obstante, sostenemos que es necesario re-significar la palabra bien-estar en el castellano. ¿Por qué? La palabra *well-being* ha sido traducida desde el inglés como «bienestar». No obstante, el verbo *«to be»* en inglés significa ser y estar. En el caso de la traducción al español se está omitiendo toda mención al ser como parte fundamental de la vida (Ramírez: 2008, 387). Esta es una razón adicional por la cual se propone, frente al concepto de bien-estar, utilizar el concepto del Buen Vivir, el cual incluye no únicamente el estar, sino también el ser.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir plantean importantes desafíos técnicos y políticos, e innovaciones metodológicas e instrumentales. El Plan constituye una ruptura conceptual con las ideas del Consenso de Washington[1], con sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión, que provocaron una pro0funda crisis socioeconómica y una gran debilidad del sistema político e institucional de los países latinoamericanos.

El Plan propone una visión del Buen Vivir, que amplía los derechos, libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que garantiza el reconocimiento de las diversidades para alcanzar un porvenir compartido. Esto implica una ruptura conceptual que se orienta por éticas y principios que marcan el camino hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática.

3.2. Principios para el Buen Vivir

La combinación de las orientaciones éticas y programáticas apuntan a la articulación de las libertades democráticas con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido: sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y política no cabe pensar en una sociedad plenamente libre. El desenvolvimiento de tal sociedad depende del manejo sostenible de unos recursos naturales y productivos escasos y frágiles. El planeta no resistiría un nivel de consumo energético individual equivalente al de los ciudadanos de los países industrializados. El fin de la «sociedad de la abundancia» exige disposiciones individuales e intervenciones públicas que no ignoren las necesidades generales y cultiven proyectos personales y colectivos atentos a sus consecuencias sociales y ambientales globales.

[1] Salida ideológica a la crisis de la deuda externa de 1982, articulada en un conjunto de «recomendaciones» que los países latinoamericanos debían incorporar a sus políticas económicas, surgida de una conferencia de economistas —la mayoría de ellos vinculados a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— realizada por el Institute for International Economics, en Washington, en 1989.

Como señala Wrigth (2006), se trata, entonces, de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado «socialismo real»)– como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales.

El fortalecimiento de la sociedad consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país.

Figura 3.1: Sociedad civil fuerte



Fuente: Wrigth, 2006.
Elaboración: SENPLADES.

No obstante, la diversidad humana hace imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, por lo que es necesario trazar la progresividad en la reducción de la desigualdad así como los medios necesarios para procurar alcanzarla. Diversidad que es producto de características externas como el medio ambiente natural, social o el patrimonio heredado legítimamente, y personales, tales como edad, orientación sexual, etnia, metabolismo, etc.

¿Qué desigualdades son admisibles moral y éticamente? El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse en la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas, y en la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas y donde los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar, y con ello surja la posibilidad de un mutuo reconocimiento.

Estos postulados proponen una ruptura radical con las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad y sus relaciones con la naturaleza. Esta ruptura se puede ver claramente en los principios que sustentan la orientación hacia una sociedad justa, libre, democrática y sustentable.

3.2.1. Hacia la unidad en la diversidad

Uno de los aspectos centrales en la concepción del Buen Vivir es su dimensión colectiva, que incorpora la relación armónica entre los seres humanos y con la naturaleza. Sin embargo, en sociedades marcadas por la historia colonial y la dominación, las posibilidades de vivir juntos en comunidad pasan primero por poder construir esa

comunidad de todos y todas. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad y como elemento que coadyuva al Buen Vivir a través del aprendizaje intercultural, la generación de sinergias y las posibilidades abiertas para nutrirnos de saberes, epistemologías, cosmovisiones y prácticas culturales distintas.

La nueva Constitución de la República del Ecuador incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del 98, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas, afroecuatorianos y montubios del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

Sin embargo, en sociedades marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Este diálogo no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un tema antropológico, se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento de la diferencia y de la diversidad que, a la larga, conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder.

Las políticas orientadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, etnia, edad, discapacidad, enfermedad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos (re)distributivos y aquellas que promueven el reconocimiento de las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el sentido de la unidad en la diversidad. De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: el socio-económico para asegurar la igualdad; el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión; y el socio-cultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005). La plurinacionalidad promueve la justicia económica y pregona la igualdad. La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia. Igualdad no es sinónimo de homogenización. Ni diferencia sinónimo de desigualdad.

En el plano de la democracia, la plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático: recupera y fortalece el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular. La plurinacionalidad reconoce a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático intercultural.

La construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un Estado policéntrico. De ahí que la plurinacionalidad vaya de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado. Podemos tener un estado fuerte y descentralizado, con una sociedad fuerte en su diversidad.

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, pero también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad. La existencia de las diversas naciones conlleva además al reconocimiento de múltiples adscripciones identitarias.

Por último, la plurinacionalidad conlleva la construcción de una sociedad post-colonial. El colonialismo no terminó con la independencia, ya que la creación del Estado republicano no implicó una lucha contra el sistema monárquico, sino únicamente la independencia política y económica de la corona española. Las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el «progreso» y por consiguiente, las élites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la República ecuatoriana estuvo signado por la exclusión de las mayorías de la construcción nacional (Ramón, 2004).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de «civilizar» al pueblo de su atraso y anarquía. En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la República «desde arriba» (Villavicencio, 2003). El mantenimiento del colonialismo interno, que ha generado profundos procesos de exclusión, requiere de acciones afirmativas hacia los grupos excluidos que permitan superar la discriminación en una perspectiva de justicia histórica.

3.2.2. Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad[2]

> «Y es bien raro pensar en una persona feliz como una persona solitaria, pues el ser humano es una criatura social y está naturalmente dispuesta a vivir junto a otros» (Aristóteles, Ética Nicomáquea, IX, 9).

Los hombres y las mujeres somos seres sociales, gregarios y políticos. La realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, que son todos y no un grupo particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás –los presentes y descendientes–, y que todos juntos debemos asegurar que cada persona y cada comunidad pueda efectivamente elegir la vida que desea vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad. Para esto debemos concebir al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsabilidades hacia los otros.

Al tomar la sociedad como punto de referencia se resalta la vocación colectiva y cooperativa del ser humano. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de bienestar. Como sostenía Kant: «Al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros, veo mis necesidades hacia los otros como normativas para mí». A esto sólo habría que añadir que «los otros» (todos y todas) puedan ver mis necesidades también como normativas hacia ellos.

Este principio define el espacio de realización social como aquel en que el individuo puede pensarse y recrearse en relación con los demás. Al definir este espacio tenemos que reflexionar en torno a las distancias justas e injustas que separan a unos de otros, lo que nos hace conscientes de que ser poseedores de derechos implica necesariamente tener obligaciones hacia los otros. Asociada a tal concepción de individuo, adherimos una concepción de la libertad que define la realización de las potencialidades de cada individuo como una consecuencia de la realización de las potencialidades de los demás. La libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno.

Estas consideraciones reafirman el reconocimiento de que las personas no son seres aislados, sino que necesitan y dependen de otras personas para alcanzar niveles de autonomía, de bienestar y para reproducirse socialmente. Las personas adquieren sus habilidades intelectuales y emocionales en entornos familiares, institucionales, sociales, y necesitan de una serie de cuidados relacionados con su bienestar material, emocional e intelectual, en mayor o menor intensidad a lo largo de toda su vida, siendo la niñez y la vejez dos etapas fundamentales. Estas actividades generalmente son realizadas por otras personas, redes sociales, instituciones, y son el testimonio de que los seres humanos son seres interdependientes.

[2] Para un análisis exhaustivo de este apartado ver Ramírez R. y Minteguiaga A. (2007).

El reconocimiento de la importancia de las actividades de reproducción social es un eje fundamental de un modelo de desarrollo solidario y equitativo. Por ello, el Buen Vivir entiende los procesos productivos en articulación con los procesos reproductivos. Este reconocimiento significa al mismo tiempo identificar los nudos de desigualdad que estas actividades relacionadas con el cuidado y la reproducción social han significado: estos nudos tienen que ver con la división sexual del trabajo que en nuestras sociedades sobrecarga a las mujeres con las actividades de cuidado, con desigualdades de clase que hacen que ciertas mujeres, con condiciones laborales precarias asuman de manera desproporcionada estas actividades, con diferencias intergeneracionales que tienen que ver también con una desigual repartición de tareas entre edades. Un modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir debe por ello trabajar hacia un régimen social de cuidados más justo en el cual las actividades de cuidado sean valoradas, mejor repartidas socialmente y conjuguen equitativamente el dar y recibir cuidados (Herrera, 2006).[3]

En este proceso, cada uno contribuye mejor a reproducir su vida y la de sus descendientes en tanto apuesta al logro de una vida digna para los otros. Bajo esta perspectiva, no es suficiente con afirmar que la libertad de una persona se limita a que otro no interfiera en sus acciones individuales. Por ejemplo, no es suficiente únicamente no coartar la libertad de expresión de los que pueden expresarse sino que además se requieren políticas que propicien la capacidad de todos para ejercer dicha libertad de palabra y voz. La libertad supone la creación de posibilidades reales de autogobierno de una sociedad; es decir, la creación de condiciones sociales para que cada uno pueda decidir sobre su particular proyecto de vida y sobre las normas que rigen la vida de todos.

El derecho universal a la libertad tiene su contraparte en la obligación universal de luchar por la igualdad y no ejercer coerción contra nadie. Ello implica ir hacia la definición democrática de una política de provisión de bienes públicos en la cual las personas puedan tener libertad efectiva para aceptar o rechazar los beneficios en cuestión.

3.2.3. Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social

Al ser el individuo un ser social, se propone retomar a la sociedad como unidad de observación e intervención y a la igualdad, inclusión y cohesión social como valores que permiten promover el espíritu cooperativo y solidario del ser humano.

Dado que se postula una justicia social como espacio de mutuo reconocimiento entre ciudadanos iguales, defendemos la idea de que no es suficiente con dar más al que menos tiene –y peor aún dádivas– sin pensar la distancia que separa a uno del otro. En un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse a reducir las brechas sociales y económicas y a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad.

Sostenemos que una sociedad igualitaria es una comunidad política no estratificada en el sentido de que no genera grupos sociales desiguales. Los modelos asistenciales, al limitarse a proporcionar acceso a bienes de subsistencia y al no tomar en cuenta las diversas distancias que separan a los individuos, han producido una sociedad desigual, poco cohesionada y donde la probabilidad de construir y consolidar la dominación y subordinación es alta. Con ello se posterga la búsqueda de un lugar común en el que ciudadanos, mutuamente reconocidos como pares, tengan el anhelo de convivir juntos. Debe aclararse, sin embargo, que la paridad mencionada «no significa que todo el mundo deba tener el mismo ingreso [nivel de vida, estilo de vida, gustos, deseos, expectativas, etc.], pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación» (Fraser, 1999).

La idea de incluir igualitariamente a todos y a todas hace referencia a niveles que van más allá de

[3] Según diversos métodos de estimación el trabajo reproductivo realizado en su inmensa mayoría por mujeres sería entre el 25% y el 50% del PIB (León, 1998). Los regímenes de cuidado vigentes son vectores de injusticia, de desigualdad social y de exclusión. No se refiere solo a los salarios de las trabajadoras domésticas (derechos laborales en el sector cuidados) sino sobre todo al de todas y todos los que no reciben lo que deberían (derecho al cuidado), a las mujeres que luego de cuidar toda la vida no reciben retribución ni cuidado (derecho a dar cuidado en condiciones dignas), y al de las que no pueden decidir no darlos (derecho a no dar cuidado).

los términos individuales, ya que contempla a la estructura social misma y a su posibilidad de cohesión. No hay que olvidar que se trata de políticas de carácter «público» no sólo en el sentido estatal del término (es decir, que el Estado las financia, gestiona e implementa), sino que apuestan por una inclusión de toda la comunidad política. Se trata de crear una ciudadanía con capacidad de tomar decisiones por fuera de la presión o la tutela del poder de unos pocos. Se apuesta por un modelo igualitario que propicie y garantice la participación de los sujetos, más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su género, orientación sexual, etnia o credo. Son políticas de y para la ciudadanía en general. Como reza el mensaje del Libertador Simón Bolívar: «Sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos».

3.2.4. Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas

Partimos de una máxima: el libre desarrollo de todos y todas es la condición para el libre desarrollo de cada uno. Por tal razón, la meta debe ser la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos. Asimismo, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a tener lo elemental. El verdadero objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al ser. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia.

Como ha dicho el premio Nobel de Economía Amartya Sen: «Dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas» (Sen, 1992). Se debe abogar, entonces, por la expansión de las capacidades en el marco del cumplimiento de los derechos humanos, antes que basarse únicamente en el acceso a satisfactores de necesidades consideradas mínimas.

Para que los individuos ejerzan sus capacidades y potencialidades, «es necesaria una distribución igualitaria de las condiciones de vida, dado que sólo si se dispone de los recursos necesarios podrán realizarse los proyectos individuales. Y solo si esa distribución no es desigual existen las condiciones para un mutuo reconocimiento sin el cual no hay una pública externalización de las capacidades» (Ovejero, 2006).

El objetivo debe ser entonces la garantía de los derechos de las y los ciudadanos y, con ello, la corresponsabilidad que tienen en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad. Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual, el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria.

Debemos reconocer, como señala Martha Nussbaum (2006), que existen dos umbrales que nos permiten caracterizar una vida como humana. El primero: las capacidades de los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad. El segundo: que las funciones y capacidades no sean tan mínimas, ni tan reducidas.

La idea intuitiva de una vida acorde con la dignidad humana sugiere que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad de la persona. Por lo tanto, abogamos por el reconocimiento de una igual dignidad de los seres humanos. Reiteramos: el conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal (en el mejor de los casos, y no debe ser un *modus operandi* de la política pública), pues supone situar al «beneficiario» en una posición de subordinación e indignidad frente a los demás (Nussbaum, 2006).

3.2.5. Hacia una relación armónica con la naturaleza

La responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar un nuevo esquema de desarrollo humano. Este nuevo esquema necesita reconocer la dependencia de la economía respecto de la naturaleza; admitir que la economía forma parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales.

La economía no puede verse únicamente como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores, siendo el mercado su mecanismo de coordinación a través de los precios. En realidad, la economía constituye un sistema abierto que necesita el ingreso de energía y materiales, como insumos del proceso productivo que, al ser procesados generan un flujo de residuos: el calor disipado o energía degradada y los residuos materiales, que en ese estado retornan a la naturaleza, pero no pueden reciclarse completamente (Falconí, 2005).

Asimismo, además de la recreación con hermosos paisajes, la naturaleza proporciona un conjunto de servicios fundamentales para la vida: la temperatura, la lluvia, la composición atmosférica, etc., que constituyen condiciones insustituibles y cuya preservación tiene un valor infinito.

No se trata de mantener incólume el patrimonio natural –porque esto es imposible por el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades, así como por la capacidad de asimilación de los ecosistemas–, sino de resguardarlo a un nivel adecuado.

Las políticas públicas tradicionalmente han intentando enfatizar con poco éxito la equidad intra-generacional, enfocándose en los más pobres. No obstante, suele omitirse la equidad inter-generacional; se ignoran las preferencias de las próximas generaciones (o incluso las preferencias de la generación actual en unos cuantos años). No se entiende que el no pago de la «deuda ambiental» ahora puede implicar la imposibilidad de pago de la «deuda social» del mañana.

Promover el desarrollo sostenible significa consolidar el progreso tecnológico hacia el incremento de la eficiencia, entendida como la generación de un nivel de producción determinado, con el menor uso posible de recursos naturales.

3.2.6. Hacia una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa

Una de las orientaciones para la convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos y ciudadanas, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política. La construcción de la cooperación, la solidaridad y la fraternidad es un objetivo acorde con una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo y no pretende únicamente promover el desarrollo de un ser solitario y egoísta, como la denominada sociedad de libre mercado.

La fraternidad o comunidad de acción se coloca en el corazón de los proyectos democrático-republicanos: postula un comportamiento asentado en la idea: «Yo te doy porque tú necesitas y no porque pueda obtener un beneficio a cambio». Es un conjunto de valores y motivaciones individuales que facilita el desarrollo de la libertad positiva de todos y que legitima el principio de la (re)distribución de la riqueza y la promoción de la igualdad social (más aún en condiciones de escasez relativa).

La fraternidad implica una disposición cívica: involucra el reconocimiento de las necesidades e intereses de los otros, la aceptación de la justicia de la ley y el respeto de las instituciones que permiten el ejercicio de la democracia como forma de sociedad y de gobierno que apunta a que nadie sea sometido a la voluntad de otros, a que todos tengan igual disponibilidad para ser ciudadanos activos en la construcción de la comunidad política.

Se trata de propiciar la construcción de escenarios donde el ideal de la fraternidad pueda prosperar en una dirección en que los objetivos personales no se reduzcan al afán de obtener réditos particulares, sino también a construir experiencias comunes que edifiquen un porvenir compartido en que nadie dependa de otro particular para vivir dignamente.

Vale mencionar, no obstante, que la cooperación se desarrollará en la medida en que las partes interesadas sean conscientes de que, en el futuro, estarán ligadas por proyectos conjuntos: propiciar un orden social e institucional en el que las personas reconozcan que el beneficio de uno depende del beneficio de todos.

3.2.7. Hacia un trabajo y un ocio liberadores

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que los ciudadanos tengan la posibilidad de asegurar el propio sustento con el mismo.

En la práctica social y económica, se ha confundido el reparto del trabajo con el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en una

parte de trabajo asalariado, otra parte de trabajo mercantil autónomo, otra de trabajo no mercantil doméstico y otra de trabajo comunitario. En este sentido, una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo y no solo la parte que se realiza como empleo asalariado. Lo que hoy se plantea como reparto del trabajo no es más que reparto del empleo asalariado, y el objetivo que lo alienta es menos una voluntad de repartir igualitariamente la carga de trabajo que la de proceder a un reparto más igualitario de la renta. (Riechmann y Recio, 1997).

El objetivo de un cambio de época estará asociado al lema «trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenibles ambientalmente, mejorar la calidad de vida dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos» (Riechmann y Recio, 1997: 34). No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista sólo como instrumento técnico para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas.

El modo de producción debe estar centrado en el trabajo, pero no asentado en la propiedad estatal de los medios de producción, como proponía el socialismo real, sino en un régimen mixto de propiedad donde coexiste la propiedad privada regulada, el patrimonio público, las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas) que, en tanto buscan la reproducción de la vida de sus miembros, tienen la potencialidad de asumir como objetivo colectivo la reproducción de la vida de todos, y pesar fuertemente en las decisiones sobre la economía pública (De Sousa Santos, 2007). Esto significa pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo-solidario. Como señala Boaventura de Sousa Santos, pasar de un sistema al estilo Microsoft Windows a un Sistema Linux; es decir que lo socialmente eficiente implica competir compartiendo, generando riqueza motivados por el interés particular, pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social.

Se trata de situarse en la perspectiva más amplia de la transformación de las relaciones sociales en sentido emancipador, liberando tiempo para vivir garantizando un trabajo que permita la realización personal en todos sus ámbitos. Tal situación se vincula con los objetivos de la abolición de la división sexual del trabajo y un reequilibrio de los tiempos sociales, que reduzca la importancia del trabajo en beneficio de otras dimensiones de la existencia humana: el ocio creador, el arte, el erotismo, la artesanía, la participación democrática, la fiesta, el cuidado de las personas y de la naturaleza o el de la participación de actividades comunitarias. Se procura la construcción de mundos vitales, distintos al imperio absoluto de la producción y del productivismo, y peor aún el predominio del capital sobre el trabajo. El trabajo tiene que ser el fin mismo del proceso económico (Riechmann y Recio, 1997: 110).

3.2.8. Hacia la reconstrucción de lo público

Si uno de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo. Esto implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. Existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se puede poner condiciones de ningún tipo, ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado, la comunidad política, debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos para que todos y todas puedan ejercer sus libertades en igualdad de condiciones.

La recuperación de lo público implica retomar ciertas funciones del Estado social, como garante del bien común, para articularlo con el nuevo lugar que tiene la sociedad civil en la gestión de lo público: se trata del espacio de los movimientos sociales, de las asociaciones comunitarias, de los colectivos ciudadanos, de las organizaciones civiles y de la participación organizada de sectores voluntarios que reclaman para sí un rol preponderante en la toma de decisiones políticas y en la incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país.

Lo público se define, desde esta perspectiva, como «lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí emana» (Rabotnikof, 1995). La recuperación de lo público se relaciona con un proyecto de país y de nación independientes, un proyecto integrador y capaz de imaginarse un mejor futuro construido colectivamente.

Se trata, además, de retomar la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la transparencia de sus actos es fundamental. De lo contrario, podría generar desigualdades en la asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamar por parte de los afectados. Lo público como lo visible, lo transparente, lo publicado, impide que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que aquellas son parte del espacio privado e íntimo de la vida, como por ejemplo la violencia contra las mujeres.

La noción de lo público está también asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos: espacios abiertos a todos sin exclusiones y no meramente como un mercado de vendedores y compradores. Tal situación es indispensable en un país en donde se ha negado sistemáticamente la libre expresión de identidades como las de las mujeres, las culturas indígenas, los afro-descendientes, las diversidades sexuales, las juventudes, los pobres y otras subculturas usualmente marginadas.

Lo que está en juego entonces es la necesidad de construir una noción de espacio público entendido como aquello que hace referencia tanto a los lugares comunes, compartidos y compartibles (plazas, calles, foros, mercados, bibliotecas, escuelas), como a aquellos donde aparecen o se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común.

Uno de los principales instrumentos para el fortalecimiento de lo público en la sociedad es la existencia de una escuela pública, universal, no confesional y financiada íntegramente por el Estado. Dicha escuela deberá respetar y promover el pluralismo ideológico y la libertad de conciencia, cuya defensa debe ser uno de sus objetivos primordiales.

3.2.9. Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa

Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos, estos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país.

La democracia, entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que, en un territorio determinado, definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo (Fung y Wright, 2003).

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

Se trata entonces de promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político. El Estado pasa a ser gestionado a través de redes públicas en que se implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que se soportan en nuevos procedimientos para un mayor equilibrio de poder en la toma de decisiones. La innovación institucional participativa democratiza la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y Estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene, además, efectivas consecuencias en una (re)distribución más justa de la riqueza social.

La democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común, y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad. Las bases sociales de la democracia participativa apuntan a lograr un tipo de igualdad sustantiva que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre actores pares.

3.2.10. Hacia un Estado democrático, pluralista y laico

La visión de un Estado plurinacional, diverso y plural busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, sexual y territorial, y apuesta por la generación de una sociedad que promueva múltiples sentidos de lealtad y pertenencia a la comunidad política.

Una identidad nacional homogénea y plana constituye un referente colonial que no tolera la diferencia y la diversidad como principios constitutivos de la organización estatal. El Estado plurinacional mega-diverso asume la idea de una multiplicidad de identidades que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. Así, la figura del ciudadano o ciudadana como titular de unos derechos exigibles, únicamente en términos individuales, se une una noción de derechos de titularidad colectiva: lenguaje, cultura, justicia y territorio.

Tal diversidad es reflejada institucionalmente por medio de una arquitectura estatal de carácter flexible donde la desconcentración y la descentralización pasan al primer plano. Asimismo, el principio de un Estado que reconoce la diferencia debe prefigurar soluciones jurídicas e institucionales específicas (bajo la forma de derechos) que posibiliten la efectiva igualdad de los diversos. Se abre así el espacio para específicas políticas de discriminación afirmativa que aseguren la reparación de las ventajas históricas de ciertos grupos y prefiguren un contexto efectivo de oportunidades igualitarias para todas y todos los ecuatorianos.

Por su parte, la actividad cultural y artística debe ser entendida como el libre despliegue de la expresividad y del ejercicio de la reflexión crítica. En una sociedad radicalmente democrática, la cultura debe ser concebida y experimentada como una actividad simbólica que permite dar libre cauce a la expresividad y capacidad de reflexión crítica de las personas. Una parte fundamental del valor de esta actividad radica en su capacidad de plasmar la especificidad social, cultural e histórica en la que se desenvuelve la vida social.

Así, la actividad cultural debe ser garantizada por el Estado como un bien público. Por su carácter esencialmente libre se debe garantizar, entonces, la autonomía de la actividad cultural y artística frente a los imperativos administrativos del Estado y especulativos del mercado. En consecuencia, el Estado debe garantizar y promover la creación cultural y artística bajo condiciones que aseguren su libre desenvolvimiento.

La defensa de la laicidad del Estado, entendida como el establecimiento de las condiciones jurídicas, políticas y sociales idóneas para el desarrollo pleno de la libertad de conciencia, base de los Derechos Humanos, es condición *sine qua non* para garantizar el pluralismo social en todas sus formas.

Se considera así a cada ciudadano o ciudadana individual como el único o única titular de la libertad de conciencia y la distinción entre la esfera de lo público –que concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos, independientemente de sus orientaciones en materia de conciencia–, y la esfera de lo privado, –lugar de las creencias y convicciones particulares–. Esto afirma la necesaria separación de las iglesias y el Estado.

En el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos, el carácter laico del Estado, garantiza el respeto de las opciones autónomas y promueve el rechazo de los dogmatismos. El primero consiste en aprender a convivir en la diversidad sin intolerancias. El segundo implica el uso de la razón, del saber y de la ciencia frente a los dogmatismos (verdades absolutas) de creencias. Esto significa que las personas tomen decisiones en su vida sexual y reproductiva, con autonomía y beneficiándose del progreso científico y del acceso a una información y educación desprejuiciada y libre.

Los individuos miembros de entidades colectivas poseen el derecho a que se protejan sus convicciones en el espacio propio de dichas entidades, sin más límite que los principios de igualdad de todos los ciudadanos (igualdad positiva) y de orden público sin discriminaciones (igualdad negativa). A su vez, los poderes públicos deberán proteger la libertad religiosa y de culto, entendida como un aspecto del derecho a la libre conciencia, sin discriminaciones de ninguna clase.

3.3. El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador[4]

El Buen Vivir, más que una originalidad de la nueva carta constitucional, forma parte de una larga búsqueda de modelos de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

El Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva un modelo económico incluyente; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución, a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, el Buen Vivir, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo (Guimaraes cit. por Acosta, 2009), en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos.

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social (productiva y distributiva), y desde el reconocimiento y la valoración de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

La Constitución ecuatoriana hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir, y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, art. 275).

En la Constitución del Ecuador se supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y se establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Por primera vez, en la historia de la humanidad una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, que pasa a ser uno de los elementos constitutivos del Buen Vivir.

Frente al desmantelamiento del Estado impulsado por el neoliberalismo, se hace fundamental recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de la recuperación de lo público, en un sentido más abarcativo. De ahí que la Carta Magna fortalece el Estado recuperando sus roles en la planificación, regulación y (re)distribución. Sin embargo, no se trata de una visión estatizante, en la que el antiguo rol del mercado es sustituido de manera acrítica por el Estado. Por el contrario, al fortalecer y ampliar los derechos y al reconocer a la participación como elemento fundamental en la construcción de la nueva sociedad, la nueva Constitución busca el fortalecimiento de la sociedad como condición necesaria para el Buen Vivir en comunidad. De este modo se impulsa la construcción de un verdadero poder social y ciudadano.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la (re)distribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público, establecer una convivencia armónica con la naturaleza; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural (art. 276).

4 En esta sección se recogen extractos de Larrea (2009).

La importancia que se da a la diversidad en la Carta Magna del Ecuador, no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico. La Constitución ecuatoriana reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en su concepción y superando la anterior visión mercadocéntrica que definía el sistema económico como social de mercado.

Para la economía social y solidaria el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no a la inversa. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. La economía social, por el contrario, plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Coraggio, 2004).

A esta reflexión se suma la sobrevaloración que ha adquirido, en los últimos años, sobre todo entre los y las jóvenes, el ingreso por sobre el trabajo. Una de las ideas más interesantes que podemos proponer para promover el Buen vivir es, justamente, la recuperación de la dignidad del trabajo. Esto empieza con la garantía para el ejercicio de los derechos laborales, pero también supone la revaloración del trabajo como espacio de construcción de subjetividades, de capacidades organizativas, de vínculos solidarios y de conocimientos prácticos, social y culturalmente relevantes.

La dimensión social del Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana busca la universalización de los servicios sociales de calidad para garantizar y hacer efectivos los derechos. De este modo, se deja atrás la concepción de educación, salud o seguridad social como mercancías.

En la dimensión ambiental del Buen Vivir, se reconocen los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra concepción totalmente distinta, en la que esta es «el espacio donde se reproduce y realiza la vida». Desde esta concepción, la naturaleza tiene «derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», así como el derecho a la restauración (arts. 71 y 72). Los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (art. 74).

Los derechos como pilares del Buen Vivir

Las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución del Ecuador, parten del reconocimiento del Estado como «constitucional de derechos y justicia» (art. 1), frente a la noción tradicional de Estado social de derechos. Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además las garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008: 3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos.

Uno de los elementos claves en la concepción del Buen Vivir es la integralidad, la vida concebida como un todo indivisible. La noción de integralidad se hace efectiva en la nueva Carta Magna del Ecuador al no establecer jerarquías entre los derechos, superando aquella visión que establecía tipologías en: fundamentales (primera generación), económicos, sociales y culturales (segunda generación), y colectivos (tercera generación).

Al separar y jerarquizar los derechos, el pensamiento liberal apuntala un sesgo individualista y deshace el eje social que los cruza. Esto lleva en la práctica a la existencia de derechos fundamentales y derechos secundarios, bajo esta concepción, los únicos derechos verdaderos son los civiles y políticos, y los otros son sólo enunciados, deseos poco realistas. Detrás de esta concepción está la vieja distinción del liberalismo entre la libertad «negativa» y la igualdad. Esta libertad tiene prioridad sobre la igualdad. Entonces, existen derechos sustantivos inalienables y derechos adjetivos que podrían pasarse por alto, hasta que se realicen plenamente los primeros. Esta arbitraria jerarquía ha sido un obstáculo para que la mayoría de la

humanidad disfrute una vida plena. Esta visión se ha concretado en una defensa de la libertad negativa (léase ciertos derechos civiles entendidos desde los valores dominantes), en detrimento de la justicia entendida como igualdad, que fue la médula de la declaración de los derechos humanos de 1948 (Díaz Polanco, 2005).

La Constitución del Ecuador rompe con esta concepción, enfatiza el carácter integral de los derechos, al reconocerlos como interdependientes y de igual jerarquía (art. 11, num. 6), y los organiza en: derechos del Buen Vivir; derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; derechos de participación; derechos de libertad; derechos de la naturaleza y derechos de protección.

3.4. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural

La sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica. Sin embargo, el Estado desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad y, por lo tanto, no ha respondido a las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades. La construcción del Estado plurinacional e intercultural, propuesto por el movimiento indígena latinoamericano, se presenta como una alternativa para revertir dicha situación, no obstante es un proceso que representa uno de los mayores desafíos que el Estado debe enfrentar hoy en día. Esta propuesta implica la incorporación de las nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado plurinacional unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente garantizando los derechos de la totalidad de la población, indígenas, afroecuatorianos y blanco-mestizos.

En América Latina, desde la Colonia, la práctica de la exclusión ha sido una expresión de racismo y subordinación, instituida en la estructura del poder político etnocentrista y liberal en la forma de Estados-nación. Para el caso específico del Ecuador, desde 1830, la condición uninacional y monocultural del Estado, consagrada en las Constituciones políticas, constituye uno de los factores que provocó la desigualdad y polarización que caracterizan el modelo de desarrollo actual.

Las consecuencias de la exclusión y el racismo se evidencian en los indicadores de condiciones de vida. Así, en el año 2001 y 2006 el 80,4% y el 83,22% (respectivamente) del total de la población indígena se encontraban en pobreza extrema, es decir, subsistían con menos de un dólar al día, mientras que del total de población no indígena el 66,99% y el 54,95% (en los mismos años) se encontraban en esta situación. De la misma forma, la tasa de desnutrición en el año 2004 de niños y niñas indígenas menores a 5 años alcanzó el 46,7%, mientras que de población no indígena fue de 21,2%. En cuanto a educación primaria, en el año 2006 el 60% de indígenas, 75% de afroecuatorianos, 83% de mestizos y 85% de blancos mayores de 12 años terminaron la primaria (ODM, 2008).

Resulta, por tanto, justa la reivindicación y resarcimiento de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos indígenas ancestrales, a través de acciones afirmativas y la construcción del Estado plurinacional e intercultural (art. 1) que permita la inclusión. Se trata de la inclusión de naciones o nacionalidades culturales, con estructuras de sociedades colectivas-comunitarias, asentados en territorios ancestrales (Declaración Naciones Unidas art. 9, Convenio 169 art. 13), que difieren del modelo neoliberal.

Los términos nación-nacionalidad son estrategias de unidad y lucha contra la exclusión y desigualdad, no constituyen formas de separatismo o división territorial. Un ejemplo actual de esto es la Unión Europea, donde se aglutinan una diversidad de Estados, naciones, nacionalidades, pueblos y culturas, que se han integrado para un desarrollo conjunto.

En el caso de América Latina y el Caribe las organizaciones indígenas han luchado por el reconocimiento político-jurídico de sus Estados. Resultado de ello es la declaración efectuada en Guatemala en marzo de 2007, en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de América Latina, en la que manifiesta la necesidad de consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales, tomando como instrumentos las Asambleas Constituyentes con representación directa de los pueblos y nacionalidades.

Para los casos de Ecuador y Bolivia, Estados declarados como unitarios, plurinacionales e interculturales la reconstrucción del Estado se vincula al paradigma del Buen Vivir. El Estado plurinacional reivindica e incluye a todas las nacionalidades y pueblos diversos existentes en el Ecuador (hispanohablantes e indígenas), valorando conjuntamente, todas las diversidades y riquezas culturales ancestrales y actuales, como bases de la formación, de la identidad ecuatoriana. De esta manera se entiende a las culturas como la vivencia que engloba y articula todos los conocimientos dados y practicados por las diferentes sociedades (mestiza-indígena, afroecuatoriana y otras), que han intervenido en la formación del actual Estado ecuatoriano.

El Buen Vivir requiere de gobernabilidad y participación. Por ello es fundamental la reestructuración del Estado para la construcción de una democracia plural, plurinacional e intercultural, y para alcanzar el pluralismo jurídico y político. Adicionalmente, es primordial la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar las reivindicaciones históricas, en el marco de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y nacionalidades.

4

Diagnóstico Crítico:
3 Décadas de Neoliberalismo,
31 meses de Revolución Ciudadana

4. Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 meses de Revolución Ciudadana

4.1. ¿Por qué el Ecuador del nuevo milenio necesitaba un cambio?

El punto de partida del Plan Nacional para el Buen Vivir, que se prefigura como un instrumento para el cambio social, no puede únicamente constatar los males del país en el presente. Debe demostrar cómo las instituciones y estructuras existentes, sus características específicas y sus decisiones de política pública han incidido en tales problemas y han perjudicado sistemáticamente a la gran mayoría de la población.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan al fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Esta visión busca describir la crisis, la evolución del pensamiento y de los esquemas económicos dominantes, las opciones institucionales y las decisiones políticas que derivaron en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana.

4.1.1. Antecedentes de un pacto social excluyente

La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población. Las Constituciones establecen restricciones y precompromisos que las sociedades se imponen para alcanzar sus objetivos. Estos precompromisos marcan el rumbo de cada uno de los miembros de la comunidad política, de manera que disminuya la incertidumbre. Un cambio constitucional implica una nueva propuesta de pacto de convivencia, en el cual las partes firman un contrato y se comprometen a cumplir con los acuerdos. Un análisis de las Constituciones ecuatorianas permite identificar el contenido de los pactos sociales y sus objetivos implícitos.

El historiador Juan Paz y Miño (2007) señala que, desde una perspectiva de largo plazo, entre 1830 y 1929 –prácticamente durante el primer siglo de independencia–, las Constituciones ecuatorianas reflejaron y, al mismo tiempo, garantizaron una república oligárquico-terrateniente. Durante ese período, la riqueza se convirtió en el mecanismo de reproducción del poder. El Estado se constituyó en el garante de la reproducción de la clase terrateniente.

La Constitución de 1830, a través de sus 75 artículos, dejó instaurada una sociedad excluyente y racista. Ejemplos de ello, son los artículos 12 y 68.

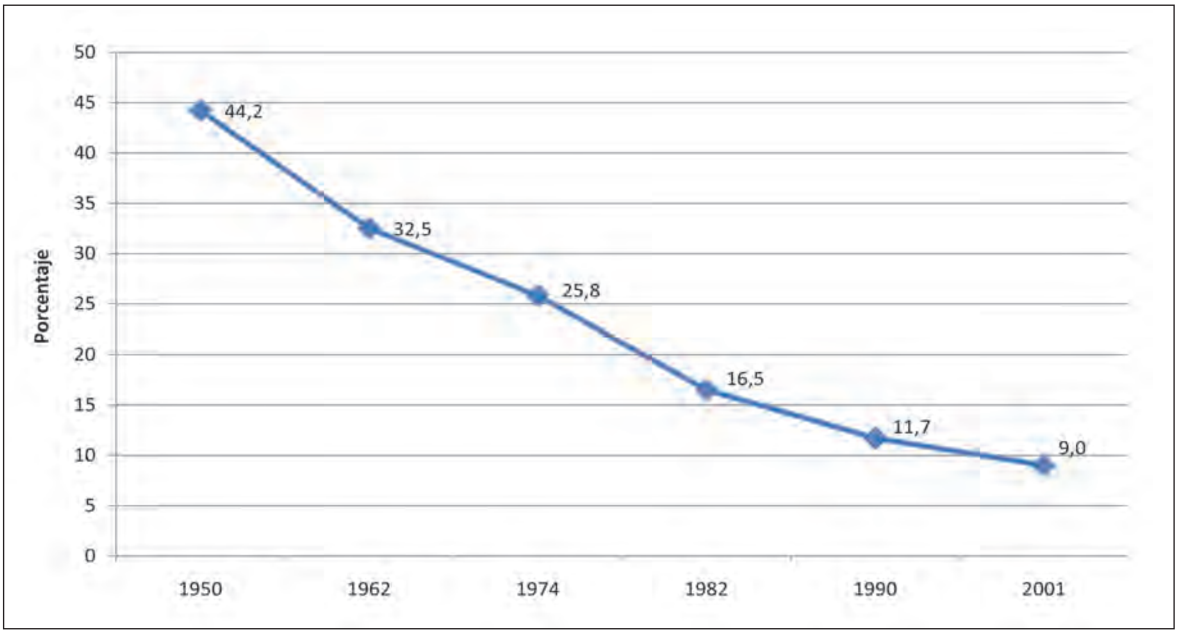
> Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

> Art. 68.- Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

El artículo 9 de las Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1852 y el artículo 8 de la Constitución de 1851 reprodujeron exactamente el texto del artículo 12 de la Constitución de 1830, a

excepción del monto del valor libre, que fue disminuido a 200 pesos. Tales artículos desaparecieron a partir de la Constitución de 1861, no así el requisito de saber leer y escribir para gozar de derechos ciudadanos. Este último fue eliminado hace escasas décadas, en 1979. La cláusula no era irrelevante, si se considera, por ejemplo, que, en 1950, 44% de la población era analfabeta y, a mediados de los setenta, uno de cada cuatro ecuatorianos no sabía leer ni escribir (Gráfico 4.1). Con este artículo, quedó fuera de la comunidad política entre la mitad y un cuarto de la población. Por ello, es posible afirmar que las Constituciones han sido mecanismos institucionalizados de exclusión social y, con ello, de segmentación y estratificación de la población ecuatoriana.

Gráfico 4.1. Analfabetismo, 1950-2001



Fuente: SIISE, versión 4.0, basado en Censos de Población y Vivienda 1950-2001.
Elaboración: SENPLADES.

Otras formas de discriminación y exclusión vinieron a través de la religión, el género, el ser indígena o afroecuatoriano. La «Carta Negra» de 1869, dictada por García Moreno, señalaba que, para ser considerado ciudadano, se requería ser católico. La esclavitud de los negros fue abolida 22 años después de la primera Constitución, es decir, en 1852 (Paz y Miño, 2007: 5). La Constitución de 1864, en su artículo 9, disponía: «son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir, y hayan cumplido veintiún años». La ciudadanía de las mujeres y, en consecuencia, su derecho al voto fueron reconocidos casi un siglo después, en la Constitución de 1929. Hasta entonces, sólo los ciudadanos varones gozaban de ese derecho.

Estas situaciones de discriminación y exclusión que se generan en el campo de la ciudadanía se reproducen en el ámbito del acceso al poder (ser presidente, vicepresidente o diputado):

> De acuerdo con la Constitución de 1830, para ser Presidente se requería tener una propiedad de 30.000 pesos (una vaca costaba 4 pesos y una casafinca cerca de 100 pesos), que bajó a 8.000 pesos en las Constituciones de 1835 y 1843, a 6.000 pesos de renta anual en las de 1845, 1851 y 1852, a gozar de una renta anual de 500 pesos según la Constitución de 1861, una propiedad de 4.000 pesos o renta anual de 500 de acuerdo con la de 1869, e igual renta según la de 1878. Para ser Senador o Diputado la situa-

ción era parecida, pues entre 1830 y 1878 las Constituciones también exigieron calidades económicas: propiedades de por lo menos 4.000 pesos o rentas anuales de por lo menos 500 pesos. Solo la Constitución de 1884 suprimió cualquier tipo de requisito económico para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo (Paz y Miño, 2007).

Si bien la Revolución Liberal favoreció la modernización del Estado, la cultura y avances en términos de derechos, sobre todo educativos, no es sino hasta 1925, con la Revolución Juliana, que se rompe el pacto del Estado como garante del poder oligárquico-terrateniente. A partir de entonces, se instaura un intervencionismo económico que busca dar una racionalidad jurídico-formal a la acción del Estado. Los derechos civiles y políticos avanzan progresivamente, pero, sobre todo, los sociales son garantizados casi de manera exclusiva para los trabajadores formales. De ese modo, según Paz y Miño, la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador, en el siglo XX, en un contexto mundial y latinoamericano proclive a la modernización capitalista, que duró hasta los noventa. En este contexto el auge del banano y el del petróleo posteriormente dieron forma a lo que se ha denominado Estado desarrollista.

Con este transfondo, la Constitución de 1998 planteó importantes saltos cualitativos en el campo de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en el campo social y económico, se puso en marcha una reforma institucional que buscó consagrar un modelo de sociedad en la que el sujeto de derecho es el trabajador formal y el consumidor con capacidad adquisitiva (que sea capaz de autogarantizar su derecho). En este modelo, el sujeto potencial de cambio era el empresario, como agente encargado de dinamizar la economía y distribuir los beneficios del desarrollo a través del mercado.

Hasta la fecha, el Ecuador ha contado con veinte constituciones. Salvo el período desarrollista, que no prosperó por múltiples razones, la estrategia de desarrollo de la vida republicana ha consistido en generar riqueza a través de la exportación de bienes primarios agrícolas o no renovables (petróleo). Ha sido una estrategia primario exportadora extractivista.

Durante el neoliberalismo, asimismo, la forma de generar riqueza se centró en la agro-petroexportación. La estrategia que acompañó a este proceso fue la defensa dogmática del libre mercado (apertura) y la propiedad privada. Según este modelo, la (re)distribución estaría a cargo de las fuerzas del mercado o, en última instancia, de la política social asistencial focalizada.

La evidencia empírica muestra que dicho papel le quedó grande al sector empresarial y al mercado, «autorregulado». En el período de liberalización –como señalan Vos, Taylor y Páez de Barro (2002)– y en contra de lo que prevé la teoría neoclásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no consiguió un incremento de la demanda de nuestro factor más abundante, aquel formado por la mano de obra poco calificada. Por el contrario, aumentó la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso, a su vez, agudizó la brecha salarial entre calificados y no calificados; estos últimos pasaron a formar parte del sector informal. Esta situación significó, además, el incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad. Actualmente, alrededor del 10% más rico de la población acumula 42% de los ingresos totales, un poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas, y cuatro de cada diez ecuatorianos viven una pobreza de consumo. No resulta casual, por ejemplo, la disminución de la garantía del derecho a la seguridad social en términos de cobertura o que, hoy en día, la seguridad social sea regresiva, dado que un importante grupo de la población pasó del mercado formal al informal. Apenas 14% de la población que pertenece al decil más pobre tiene seguridad social; en el otro extremo, del decil más rico, 53% está cubierto. Mientras en 1995, la seguridad social era una vía que permitía redistribuir riqueza (era una (re)distribución progresiva), en el 2006, la distribución de seguridad social dentro de la población auspició la concentración y la desigualdad; es decir, fue regresiva.

El modo de desarrollo instaurado excluyó a ecuatorianos del mercado formal, lo cual impidió garantizar sus derechos. La garantía de derechos, que se desprendía del modelo de sociedad propuesto, estaba pensada únicamente para quienes podían insertarse en el mercado laboral formal o para

aquellas personas que hubiesen heredado un poder adquisitivo capaz de garantizar ese derecho sin estar insertos en el mercado.

En suma, hacer un recuento de las cartas constitucionales deja translucir cómo ha sido construido y profundizado el proceso de exclusión y de desigualdad económica que aún persiste en el Ecuador, cuyos orígenes se encuentran en el período colonial. Este proceso ha reforzado una sociedad con comportamientos clasistas, excluyentes, racistas y discriminadores.

4.1.2. El desmantelamiento del concepto de desarrollo[5]

El concepto de desarrollo evolucionó naturalmente a partir de la definición más simple de crecimiento, prevaleciente durante el fin de la Guerra Fría y del auge de la síntesis neoclásica. Los intentos impulsados en el Sur para replicar procesos industriales similares a los del Norte tenían como objetivo el desarrollo económico, concebido como la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB, bajo el supuesto de que los recursos naturales eran prácticamente ilimitados y la capacidad de carga y asimilación planetaria eran infinitas.

Una de las propuestas de desarrollo más acabadas de esa época fue la formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se cristalizó en la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Esta estrategia señalaba que, en un país en proceso de desarrollo, la industrialización, además de absorber el crecimiento poblacional y la oferta de trabajo de otras ramas de actividad, proporciona los bienes manufacturados que no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN-ECLA, 1970).

Esta realidad se inscribía en lo que los estructuralistas denominaron el problema de la insuficiencia dinámica, es decir, un extraordinario crecimiento de la población junto a factores que limitan la acumulación de capital. Además, el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el «sistema global», en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, así como una estructura social y una distribución del ingreso características de países con bajos niveles de crecimiento. Esto llevó a desarrollar la tesis centro-periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica, y a proponer una alternativa de transformación económica inscrita en una propuesta ética (Prebisch, 1987).

Parte de la insuficiencia dinámica tenía que ver con la ausencia de empresarios innovadores y aptos para la competencia de mercado, lo que debió ser compensado con una activa intervención del Estado para generar las instituciones y el ambiente productivo propios del capitalismo desarrollado, mediante políticas de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. La industrialización en los países del Sur no era un fin en sí mismo, sino el medio principal para captar una parte del fruto del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las poblaciones (Prebisch, 1996).

La desarticulación del concepto de desarrollo se produjo a partir de los programas de ajuste estructural, que empezaron a aplicarse a inicios de los años ochenta. Su objetivo consistía en «gestionar la crisis» del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana al financiar la guerra de Vietnam y con el incremento de los precios internacionales del petróleo establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. Esta desarticulación se profundizó en los años noventa, cuando el concepto de desarrollo fue suplantado por los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural.

El desmantelamiento de la idea de desarrollo y la postergación de cualquier discusión sobre los problemas distributivos en beneficio de la estabilización y el ajuste estructurales se comprenden desde el largo plazo. Es necesario diferenciar los distintos momentos históricos atravesados por el capitalismo: luego de la convulsionada primera mitad del siglo XX, este tuvo una época de prosperidad inigualada entre 1945 y 1975 y, a partir de entonces, una fase de crisis.

En las décadas finales del siglo pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) alcanzaron una influencia determinante en la

[5] Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas (2004).

discusión sobre el desarrollo y –lo que es más trascendente– en la subordinación de este a los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos programas fueron considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento en países afectados por persistentes desequilibrios macroeconómicos. Las urgencias de corto plazo de las balanzas de pagos justificaron la imposición de políticas cuyos resultados, se argumentó, se verían en el largo plazo como una sostenida tendencia de crecimiento capaz de soportar posteriores reformas sociales e impedir nuevas dificultades de pagos internacionales. La atención se enfocó en la evolución de la inflación. Controlarla, se supuso, era prueba evidente de la estabilidad macroeconómica previa a un nuevo impulso del crecimiento.

Esta tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, pues, durante la década de los ochenta, esta corriente declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal serían peores que las deficiencias de los mercados. La consecuencia fue reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León, 2003).

En este contexto, las propuestas de política de la CEPAL ya habían caído en desuso en toda América Latina e incluso en el Ecuador, donde se trató de instaurar una tardía versión de la ISI, soportada en los abundantes recursos petroleros de la segunda mitad de la década de los setenta y en un agresivo endeudamiento externo.

Sin una auténtica evaluación de los resultados obtenidos, el debate teórico sobre el desarrollo estigmatizó la ISI. La gestión de la crisis del capitalismo tuvo una salida ideológica en la década de los ochenta con la emergencia del neoliberalismo: el Estado debía ser reducido a su mínima expresión para entregar la solución de los grandes problemas al mercado. Todo esto se sintetizó en un conciso acuerdo, el denominado Consenso de Washington. Por esos años, la «década perdida» de los ochenta, también la CEPAL cambió su percepción del problema, abandonó su modelo original y aceptó, de modo en extremo simple, la necesidad de la apertura para reactivar el desarrollo de la región (CEPAL, 1990).

El Consenso de Washington ha sido implícitamente asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur y por el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los programas concebidos por tales instituciones enfatizaban en la necesidad del crecimiento económico. Este enfoque guardaba estrecha relación con la tesis neoclásica que sostiene que, antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla y que, en una fase posterior, el mercado, entendido como el mecanismo óptimo de asignación de riqueza, haría el resto.[6]

Sin embargo, aunque el crecimiento es preferible al estancamiento y constituye la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que estos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su tasa de evolución, y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medioambiente; es decir, la «destrucción creadora», de la que ya habló Schumpeter (1950) cuando estudió la dinámica de los cambios estructurales de los sectores de la economía.

La nueva fase de gestión de la crisis del capitalismo ni siquiera ha logrado mantener tasas de

[6] El Consenso de Washington (que surgiera de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria, mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre 10% y 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Achion y Williamson 1998).

crecimiento similares a las de la época previa. La brecha en el ingreso per cápita entre las poblaciones más pobres y más ricas del mundo, y entre el Norte y el Sur, se ha incrementado continuamente desde la década de los setenta. Muchos países empobrecidos del Sur muestran declinación económica o un crecimiento más lento que el de las naciones industrializadas. La desigualdad del ingreso está agravándose en todas las regiones. En el Sur, los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes. Mientras en los países del Norte se incrementan las áreas forestales, en las regiones pobres del mundo, las tasas de deforestación y extinción son considerablemente altas (Muradian y Martínez-Alier, 2001).

Las crisis económicas recurrentes han afectado a México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Ecuador. Bolivia, que en la década de los ochenta incurrió en un draconiano programa de ajuste ideado por el pensamiento dominante, cayó nuevamente en una profunda crisis social y política. Destacados personajes del *stablishment* han advertido, incluso, sobre la persistente inequidad en la distribución del ingreso a nivel global, generada por las reformas económicas de las dos últimas décadas (Stiglitz, 2002).

4.1.3. Neoliberalismo y crisis del pensamiento económico[7]

El pensamiento económico se encuentra en crisis cuando es manifiesta la incapacidad de un determinado paradigma para solucionar problemas globales. Tal es el caso de la corriente económica que ha dominado el pensamiento sobre el desarrollo en las tres últimas décadas: el neoliberalismo. La política de la estabilización que ha propuesto obstinadamente no ha solucionado los problemas seculares de las economías. El modelo empleado por la teoría ortodoxa planteó medidas que fracasaron en el logro de los objetivos planteados, esto es, equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales, primero, para relanzar el crecimiento después.

La senda de desarrollo formulada se orientó, en efecto, desde el puro análisis económico. Olvidó la visión preanalítica que confiere sentido y «trascendencia social» a cualquier teoría y propuesta de desarrollo. Un cuerpo analítico que deja de lado su relación con un sistema social y económico específico –en este caso, el capitalismo en sus formas central o periférica– pierde la capacidad de proponer soluciones apropiadas a los problemas de la sociedad de la cual ha surgido y se torna socialmente irrelevante, como sucedió con la escolástica durante el Medioevo.

La carencia de una visión unificadora, en este estadio de desarrollo del capitalismo, afecta por igual a todas las ramas de la economía, en especial a las que se encuentran en la frontera con otras disciplinas, como la economía del medioambiente, pero también a la economía del desarrollo. La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural, prevalecientes a partir del Consenso de Washington, ha sido el resultado de la imposición de los organismos internacionales, más que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas.

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir que la «visión de mercado» –eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes en los modelos anteriores– sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera. El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico, y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el hasta ahora vilipendiado sector público, esquilmado moral y materialmente con el argumento de reducir el tamaño del Estado.

En cuanto conocimiento factual, entonces, la economía se enfrenta a un desafío que requiere, en primer lugar, asumir una dosis de humildad: debe reconocer su estrecha relación con ramas del conocimiento en las cuales las regularidades del comportamiento de los agentes sociales son menos constantes, como la política, la antropología, la sociología y la psicología. Y, al mismo tiempo, debe aceptar que su pretendida cientificidad se

[7] Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas (2004).

encuentra en un estadio infantil frente a otros conocimientos mucho más desarrollados, pero imprescindibles a la hora de enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Si no pierde de vista sus orígenes históricos, la economía fácilmente se reconocerá como instrumento de lo social y de lo político, a menos que decida continuar como voz autojustificativa de un capitalismo injusto y voraz, parapetada tras la aparente condición inexpugnable de la corriente principal. No existe, así, un orden apolítico pregonado por la «economía de mercado», desde el cual esta disciplina trata de postularse como líder del conocimiento social.

El incremento de la incertidumbre y la magnitud de la disputa por los valores fundamentales que guiarán las elecciones públicas del país, la región y otras naciones del Sur han llegado a un punto lo suficientemente crítico como para que sea indispensable comenzar a debatir la necesidad de una mirada más articulada de las diferentes ciencias y de su posible aporte a la recuperación de un enfoque más amplio y complejo del desarrollo e, incluso, a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo.

La estrategia de resolución de los problemas contemporáneos requiere, en este sentido, orquestar las ciencias, poner a hablar a las diferentes disciplinas académicas, de manera que sea posible enfrentar con eficiencia los niveles prevalecientes de incertidumbre y maximizar las probabilidades de éxito de las futuras apuestas de decisión.

Abandonar una visión estrecha de la economía exige, entonces, reconocer que –contrariamente a las ilusorias autoproclamas de neutralidad política y valorativa que profesó el neoliberalismo– la comprensión de la realidad social está atravesada por valores, ideas y principios que inciden en las opciones de política pública que pueden tomarse en un momento histórico determinado.

Dichas opciones deben buscarse a partir de un sólido conocimiento de los procesos globales, nacionales y locales que han causado los actuales problemas del desarrollo. Buscar la salida del neoliberalismo exige, en efecto, hacer un uso multidisciplinario del conocimiento existente para dar cuenta de las formas específicas que aquel paradigma en el país.

Comprender las características específicas de las políticas económicas y sociales del Ecuador de las últimas cuatro décadas permitirá determinar los puntos de transformación que demanda la construcción de un nuevo modelo de desarrollo nacional y prefigurar los principales lineamientos de una nueva agenda de políticas públicas, que coloque las bases para un porvenir justo y democrático del país. A ello se dedican las páginas que siguen.

4.1.4. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador[8]

En el curso de las últimas cuatro décadas, en el Ecuador se transitó desde un modo de desarrollo centrado en una fuerte coordinación e intervención estatal en la economía hacia un esquema de crecimiento en el que las capacidades de regulación, (re)distribución y planificación del Estado han sido ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado. Se habla, entonces, del tránsito entre un modelo desarrollista, implementado con nitidez entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, y de una agenda de reformas estructurales implementada desde mediados de los ochenta.

Pero el caso ecuatoriano es particular. En medio del proceso de ajuste estructural y de un programa de modernización y recorte estatal plenamente aceptado por la ortodoxia dominante (al punto de facilitar una renegociación de su deuda externa con el Plan Brady), su economía cayó en la más profunda crisis económica de su historia (1998-1999). Dicha crisis tuvo la expresión más visible en la masiva expulsión de los trabajadores nacionales hacia los mercados laborales del Primer Mundo, luego de la quiebra del sistema bancario y del decreto de dolarización. El Ecuador perdió su soberanía monetaria y, con ella, uno de los principales instrumentos de política económica para ganar competitividad en un contexto de apertura comercial.

[8] El presente apartado está basado, en lo fundamental, en los trabajos de Andrade (2005), Ramírez F. y Ramírez J. (2005), Ramírez F. y Rivera (2005), y Falconí y Oleas (2004).

Los cambios en los modos de vinculación entre el Estado y el mercado alteraron ampliamente la agenda de política económica del país y modificaron, al mismo tiempo, la configuración de los actores y grupos sociales, que se beneficiaron o perjudicaron con los efectos de tal agenda. No obstante, ha existido también una cierta regularidad y continuidad en la «matriz de poder social» (Offe, 1988), que ha permitido a los tradicionales grupos de poder económico mantener amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus particulares intereses. Sea en el «momento desarrollista» o en el «momento neoliberal», determinadas élites económicas lograron un alto grado de eficiencia a la hora de adaptarse y beneficiarse de las transformaciones del régimen económico nacional.

La comprensión de los avatares y cambios de los procesos socioeconómicos del país debe estar atravesada por el análisis de las relaciones de poder, que han permitido que ciertos grupos y sectores sociales, y no otros, hayan sido capaces de posicionarse y sacar ventaja de los variables rendimientos de la economía nacional a lo largo de las últimas décadas.

a. Los límites del desarrollismo ecuatoriano

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agroexportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El proceso debilitó parcialmente las bases de poder de los principales sectores oligárquicos de la Sierra y de la Costa.

Dos elementos habían presagiado tal transformación. En primer lugar, entre 1948 y 1952, en el gobierno liberal de Galo Plaza, se dieron los primeros pasos del desarrollismo ecuatoriano con la configuración de las bases de un Estado moderno, encaminado a una acción más directa para la integración social y la planificación del desarrollo nacional. En segundo lugar, la irrupción del velasquismo, como movimiento político, evidenció la imposibilidad de continuar la fácil hegemonía política de los proyectos conservador y liberal, dominados por las élites serrana y costeña, respectivamente, y la integración en la sociedad política de lo que algunos han denominado el «subproletariado urbano» (Cueva, 1989) o, simplemente, «una política de masas» (De la Torre, 1998).[9]

El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista, que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación antioligárquica del proceso se evidenciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos, por medio de la reforma agraria y de contrapesar la influencia de estos y de la oligarquía agroexportadora costeña en el manejo del Estado, a través de políticas de industrialización, que buscaban generar una burguesía moderna.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: «... en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana» (Mancero, 1999: 327).

Esta espiral de transformaciones estuvo protagonizada por sectores medios, nuevos profesionales e intelectuales, quienes empujaron la tecnificación en la gestión estatal y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación pública. Tal visión se articularía después con la línea nacionalista de los militares reformistas. Los gobiernos militares de 1963-1966 y 1972-1976 dieron, sin embargo, mayor énfasis a la reforma social y a las políticas de industrialización nacional.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social, para mediados de los sesenta del siglo pasado, se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo

[9] José María Velasco Ibarra fue presidente del país en cinco ocasiones (no todas por la vía electoral). El velasquismo ha sido calificado como un movimiento populista, cuya duración se extendió desde la década de los treinta hasta los primeros años de los sesenta, apuntalado por la figura omnímoda del líder, de sus vínculos con la creciente capa de «nuevos» actores sociales excluidos (sobre todo, sectores urbano-marginales) y de sus cambiantes vínculos con liberales, conservadores y socialistas (Cueva, 1989).

capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

Pero las incipientes tendencias modernizantes de la economía y la sociedad no encontraron correspondencia en la política. Si bien el Estado reemplazó en algo los mecanismos oligárquicos de manejo político, la plena democratización de la política fue reducida porque el poder Ejecutivo reforzó sus vínculos autoritarios con la sociedad, y los tradicionales grupos de poder conservaron espacios de maniobra para dirigir el proceso de modernización.

A diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador, el modelo de crecimiento económico basado en la ISI, junto con un rol activo del Estado en la regulación de la economía y, especialmente, en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, y a pesar de los esfuerzos, no es erróneo afirmar que el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico sustentado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales).

¿Qué tipo de relaciones de poder impidieron que el Estado, aun cuando desde 1925 aumentó su capacidad de regular la economía, adquiera la suficiente independencia de los sectores dominantes tradicionales (sobre todo de la oligarquía agrícola) para adoptar políticas públicas que favorecieran un crecimiento económico sostenido e inclusivo, basado en el mercado interno?

Si el desarrollismo ecuatoriano no consiguió resquebrajar decididamente la constelación de relaciones de poder, emergente con el primer ciclo de auge de las agroexportaciones (cacao), se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente. Se trataba de una coalición política que incluía, en una posición secundaria, a las emergentes burguesía y clase media «dependiente», asentadas en las zonas urbanas, y excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares, que en ese momento de la historia ecuatoriana y hasta fines de la década de los setenta, eran predominantemente rurales.

El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue impulsado en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de 1973-1976 y el Triunvirato Militar de 1976-1979.

Las tímidas iniciativas distributivas adoptadas por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario –reforma agraria, especialmente, pero también incrementos salariales y subsidios al consumo alimenticio urbano– contaron inicialmente con la oposición de los terratenientes, industriales y agroexportadores. Pero luego dieron origen a complejos procesos de negociación, que, finalmente, permitieron a los terratenientes captar «el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola» (North, 1985; Chiriboga, 1985; Cosse, 1980). Igual sucedió con los créditos generosamente provistos por el Estado para equipamiento industrial e importación de insumos (Conaghan, 1984: 81). Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante fueron obtenidos de la exportación de petróleo en condiciones de alto precio en el mercado internacional.

Las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares de los setenta afirmaron, a la vez, el patrón de industrialización capital intensiva, formada por la asociación entre grupos económicos ecuatorianos y empresas transnacionales. La industrialización capital intensiva erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –al bloquear la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico– e incrementó la densidad de los vínculos entre facciones de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, así como la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros (Conaghan, 1984). Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

No debería sorprender, entonces, que el experimento industrializador-reformista de los setenta haya culminado en el tipo de situación que Lefevber (1985: 25) describía a mediados de los ochenta:

> «[...] los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de

> empleo dentro de los sectores de mayor productividad […] El crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales […]. En el sector agroexportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiado por las compañías ligadas al comercio internacional, que no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad […]; los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola» (Lefevber, 1985: 25).

En suma, en Ecuador, el crecimiento económico guiado por el Estado renovó la dependencia de la clase dominante de las exportaciones primarias. Y, más importante, afirmó la herencia institucional de continuidad entre los intereses de la burguesía exportadora-industrial-comercial-financiera y el Estado. Fue sobre esta herencia que los sectores dominantes ecuatorianos enfrentaron un nuevo reordenamiento del crecimiento por exportaciones, luego de que el *boom* petrolero llegara a su fin con la caída internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Con el inicio del largo y tortuoso ajuste estructural de la economía ecuatoriana, inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes tenían que confrontarse con una herencia institucional que resultaba, más que nada, del intento fallido de construcción de Estado que tuvo lugar entre 1948 y 1981 (Montúfar, 2002). Adicionalmente, y debido a las características particulares de la limitada industrialización ecuatoriana, los capitalistas ecuatorianos debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental, gracias a su control sobre el petróleo, el principal producto de exportación.

b. El neoliberalismo «criollo»

Con la crisis de la deuda, se abrió en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales. La gestión política que sustentó la agenda reformista reposó en una estructura de poder en que los principales grupos económicos tuvieron amplios márgenes de influencia en la primera oleada de medidas de ajuste estructural, para luego pasar a un segundo momento, que registró, a la vez, mayores niveles de resistencia social y pugna entre élites.

Se pueden distinguir dos períodos en el ajuste ecuatoriano: uno «fácil», desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado; y uno «difícil», cuyos prolegómenos se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez). En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica; entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las élites dominantes, en relación con la orientación de los procesos de reforma estatal. Pero, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas en el sector energético y la seguridad social. Aun así, esta agenda continuó como el principal referente de la política económica del Ecuador, en medio de una intensa crisis institucional y política que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones.

Diversos analistas ya habían presagiado que las políticas de ajuste serían difíciles de aplicar y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social, puesto que no habían contemplado aspectos distributivos ni considerado las condiciones reales del juego democrático (Páez, 2000). En efecto, las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza en el país.

Todo ello dio paso a un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socioeconómica, que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

c. El ciclo fácil de las reformas

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), la reactivación económica fue colocada como objetivo central del país. Los ejes de su propuesta fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.

La paradoja central del período se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó, una vez más, el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones.

Así, a pesar de una retórica antiestatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados, y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al Gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (CORDES, 1999).

El neoliberalismo, gestado por la «nueva derecha» ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal, pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferenciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de «estatización del neoliberalismo» (Montúfar, 2000).

La propuesta que trató de desarrollar el régimen, en el marco de un acuerdo entre el Partido Social Cristiano, políticos de la derecha tradicional, caciques locales y nuevos cuadros de tecnócratas, estuvo caracterizada, además, por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti institucional y de permanente pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron mecanismos de violencia política, como fuerzas especiales y grupos paramilitares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana empleando toda clase de medios de contención para los opositores.

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, sobre todo, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática asumió el poder en excepcionales condiciones políticas: mayoría en el Congreso Nacional y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. El gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. De todos modos, eso fue insuficiente para revertir la tendencia hacia la crisis y construir un frente político en torno a un programa nacional.

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El Plan contemplaba minidevaluaciones permanentes y macrodevaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasas de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica, se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

En este marco, el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada a causa de la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992, la inflación promedio fue de 50% y, hacia 1992, superó el 60% (Barrera, 2001).

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un «tortuoso camino» hacia la estabilidad económica, dado un

patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente, pero, de forma simultánea, fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas élites iniciaban cambios, otros grupos de presión y fuertes sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida, las protestas populares buscaban deshacerlos (Thoumi y Grindle, 1992).

Los difíciles problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas de ajuste de la década de los ochenta del siglo pasado se agudizaron en la década siguiente. Aun así, gracias al dominio de las instituciones de Bretton Woods –y con el sustento del Consenso de Washington–, durante la última década del siglo XX, se profundizaron el ajuste y la estabilización como objetivos prioritarios de la reactivación económica. Como ya había sucedido durante los años cuarenta y cincuenta, se destacó la importancia del crecimiento. Ahora estaba basado en el sector extractivo. La estabilización macroeconómica devino en el factor clave, y los diferentes programas de ajuste se validaron con el argumento de que era necesario «poner la casa en orden».

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995, se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana, que ascendía a cerca de 14.000 millones de dólares.

Al inicio de este lapso, se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsara el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hizo explícitos sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social.

El programa aplicado en esta etapa –el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales– se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio que, tras una devaluación desproporcionada, se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, para cumplir la disciplina fiscal. Se estableció en 2000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal.

No es mera coincidencia semántica que este programa se haya denominado Plan Macroeconómico de Estabilización (Banco Central del Ecuador, 1992). Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales, como la (re)distribución del ingreso, jamás se consideraron en la agenda pública y, si experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como subproducto de la relativa estabilidad de precios.

Luego del primer «paquete» de septiembre de 1992, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero; se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo; se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

Mientras la crisis mexicana y el «efecto tequila» esparcían sus consecuencias a lo largo de la región y del globo, en 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia de Bancos fue abandonada al arbitrio de la asociación bancaria privada, se formalizaron los «grupos financieros» y se permitieron créditos vinculados hasta en 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años posteriores, las consecuencias de tales medidas «desregulacionistas» serían fatales para el país.

Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso Nacional, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría. Por el contrario, la negociación parlamentaria con el Partido Social Cristiano abrió el camino para el desgaste del conjunto del sistema político. La respuesta social también fue relevante. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los sindicatos públicos promovieron intensas movilizaciones. La CONAIE articuló la protesta contra las medidas con una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular.

El peso adquirido por el movimiento indígena reconfiguró las representaciones del campo popular. Frente a un ya débil sindicalismo, la CONAIE surgió vigorosa y con un proyecto político. Las principales líneas de conflictividad con el gobierno aludían a la lucha por la garantía y extensión de la seguridad social, especialmente para los campesinos, y al rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos para la población –gas, gasolina y electricidad–. El enfrentamiento más fuerte con el gobierno ocurrió en 1994, a propósito de la expedición de una ley agraria regresiva, que suponía, entre otros, un punto final al proceso de reforma ejecutado a medias desde los setenta. Las movilizaciones en la Sierra fueron contundentes y forzaron a una negociación en la que participó el propio presidente de la República con la mediación de la Iglesia Católica.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se había reducido a 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En ese escenario, el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales pospuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero, por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial desinversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcó entonces el *tempo* de las reformas. El Partido Social Cristiano, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos antirreforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia. Buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en áreas como telecomunicaciones o electricidad, no se concretaron, precisamente, en medio de tales disputas.

En enero de 1995, el Ecuador se enfrentó al Perú en una guerra no declarada, que se prolongó por más de un mes. A pesar de los costos económicos, la conflictividad política se redujo drásticamente, y el gobierno, que padecía una crisis de legitimidad, vio reflotar su imagen. Este conflicto tuvo un alto impacto en la economía nacional. Ese año se presentaba crítico debido a un nuevo y más largo período de racionamientos de la energía eléctrica. El gobierno propuso un nuevo paquete de medidas económicas, que incluía la elevación de las tarifas de los servicios públicos, a fin de cerrar el déficit fiscal producto de la guerra. La tregua social bajo el lema de la unidad nacional duró poco: la declaratoria de una huelga nacional fue inmediata. Se convocó, además, a la Primera Convención Nacional Unitaria de Trabajadores, Indígenas, Campesinos y Estudiantes, con miras a articular una respuesta a las medidas económicas adoptadas.

En medio de la intensificación de la protesta social, al finalizar 1995, el gobierno convocó a un plebiscito. Si bien el Ejecutivo puso a consideración once preguntas, «el contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral en el sector público» (Ibarra, 1996:19). A pesar de una fuerte campaña oficial

y del apoyo de los medios de comunicación, 58% de los votantes rechazó las reformas y provocó la derrota política de la agenda neoliberal. Al fracaso político en las urnas, se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien, luego de un juicio político alimentado por los conflictos entre las oligarquías nacionales, se fugó del país. De esta manera, el proyecto neoconservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto de sociedad.

Los resultados económicos de 1995 y 1996 reflejaron la recaída que experimentó el país. El PIB creció apenas en tasas de 2% y 2,3% –en 1994 lo hizo en 4,35%–, y el déficit fiscal aumentó de 1,1% a 3%. La inflación subió a 25,5%, y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados. La posición externa se mantuvo más estable, gracias a cierto crecimiento y diversificación de las exportaciones (Araujo, 1999).

El balance global del período refleja que, a pesar de una relativa convalecencia económica, los partidos de gobierno experimentaron un estrepitoso fracaso electoral, y el nivel de conflictividad social fue intenso. Tras el aparente consenso discursivo de «liberalizar–modernizar», el reordenamiento neoliberal dejaba ver intensas disputas entre élites por el control del Estado. A pesar de su discurso antiestatista, veían en él un factor determinante para activar dinámicas específicas de acumulación (Barrera, 2001). Dicha conflictividad profundizó la ilegitimidad del sistema político y el deterioro de la institucionalidad estatal, y condujo al fracaso relativo de las reformas.

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundido en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a las cuentas de la empresa estatal, realizados por el Ministerio de Finanzas desde febrero de 1995, más cuentas impagas por entrega de combustible a las Fuerzas Armadas y al Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares.

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos y repuestos. Los trabajos de reacondicionamiento de los pozos demoraban más de lo previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal renunció para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación.

Todo esto, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo, impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no de la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden desde la visión del ciclo político. En la segunda mitad de los noventa, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

Aunque, en teoría, en la primera fase del ajuste económico se debieron eliminar las distorsiones de mercado, que proporcionaban señales incorrectas para los inversionistas locales e internacionales, esto, simplemente no sucedió. Al menos no con la suficiente fuerza como para producir el círculo virtuoso de crecimiento sostenido, esperado por la óptica neoliberal.

d. La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema

Entre 1997 y 2000, se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las élites acarrearon la más profunda crisis socioeconómica del país. Su desenlace fue una apresurada automutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía.

El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-97), si bien puso en evidencia las dificultades de los tradicionales grupos de poder para asegurar su hegemonía, no implicó un efectivo distanciamiento de la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas, cuyo núcleo era el establecimiento de un sistema

monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina.[10] Asimismo, el plan de acción incluyó una serie de medidas que insistían en la supresión de subsidios fiscales y en la elevación de precios, así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, puesto que el agresivo plan de privatizaciones podía impactar directamente en sus estrategias de acumulación, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos, ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por el otro, con las organizaciones indígenas y sociales «antiajuste» que se habían fortalecido en los últimos años.

En estas condiciones, el desgaste del régimen fue vertiginoso. Se manejaron de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores, se trató de debilitar las finanzas de grupos económicos cercanos al Partido Social Cristiano, y no se puso límites a la evidente corrupción de altos funcionarios, acusados, además, de ineficiencia en su gestión. Todo ello aisló políticamente al régimen en menos de seis meses y desató una nueva ola de movilizaciones sociales que, en febrero de 1997, condujeron a la caída del gobierno.

Luego de esto, el ascenso al poder del gobierno demócrata-cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos políticos, en diciembre de 1998, el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero.[11] La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los intereses de los sectores bancarios ligados a la oligarquía costeña. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra de la mitad de los bancos comerciales. En julio de 1999, se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el Producto Interno Bruto (PIB) había caído más de 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo.

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas.[12] Los desembolsos recibidos por préstamos de liquidez y subordinados entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 superaron los 5000 millones de dólares (Villalva, 2002).

Para procesar el «salvataje bancario», desde el Estado se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin era administrar a los bancos que quebraron por el uso indebido de los depósitos de la ciudadanía. Con la AGD emergió a la luz pública un complejo engranaje de gestión bancaria «ilegal», sustentado en una política de créditos, sin ningún tipo de respaldo financiero, a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias, carteras vencidas y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley. La laxitud de las normas y la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones. En la práctica, la intervención estatal no pudo evitar la quiebra del sector y sirvió, más bien, para socializar las pérdidas privadas a través de impuestos, inflación y pérdida de la moneda nacional.

10 Política monetaria que «vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en conclusión, un sistema bimonetario en el país» (Romero, 1999).

11 En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC –socio parlamentario de Mahuad– consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgara la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieren violado la ley (Revista Vistazo No. 779, febrero de 2000).

12 En esta misma línea, se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador DEBATE, No. 47, agosto de 1999).

En marzo de 1999, la crisis llegó a su punto máximo: se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar el desmoronamiento del sistema financiero. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados.

El gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores.[13] Una vez más, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras para evitar que el poder económico operara y se expresara como poder político, sin mediación alguna.

Los esfuerzos del Estado por asistir a la banca, pese a su situación fiscal deficitaria, significaron, para los últimos cuatro años, 164,6 millones de dólares en 1995; 89 millones, en 1996; 292,5 millones, en 1997; y 130,7 millones, en 1998. Como consecuencia de ello, a finales de 1999, el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicó en 152%, la inflación anual llegó a 67,2%, el déficit se mantuvo en 100,3 millones de dólares y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimentó una devaluación superior a 250%, al pasar de 5400 sucres a 20.000 sucres por dólar. Para el año 2000, la inflación anual se disparó hacia el 100% y, la cotización de la moneda, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de «dolarización», alcanzó 25.000 sucres por dólar. Poco tiempo después, el Estado pasó a administrar aproximadamente 59% de los activos, 60% de los pasivos y más de 70% del patrimonio del sistema financiero. (Acosta, 2000: 14; Banco Central del Ecuador, 2002: 43).

De esta manera, si la década de 1980 fue caracterizada como «perdida» para casi toda América Latina, para Ecuador, la de 1990 arroja datos con el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se constatan al ver que «la producción económica por habitante, en 1999, cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años» (SIISE 3.0, 2001).

En este escenario, el gobierno anunció el *default* de su deuda Brady, grave decisión que se sumó a la continua postergación de la firma de la carta de intención con el FMI y a la incesante emisión monetaria.[14] Esto configuró un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, la incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación y la total pérdida de respaldo político del gobierno.

El año 2000 inició con una situación económica incontrolable y con un gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió, en esta coyuntura, más como una suerte de boya política de la cabeza del Ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis. Al punto que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida «como un salto al vacío». Sin embargo, en momentos en los que la estabilidad del régimen corría peligro, y aun en contra de la opinión de muchos funcionarios y técnicos del Banco Central del Ecuador, el Ejecutivo saltó al vacío.[15] El acto fue ratificado al poco tiempo por su sucesor. Este episodio condensa algunas señales de la gestión política de las reformas neoliberales a lo largo de la década.

[13] En 1999, se cerraron 2500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras), según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9,2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

[14] Según la Revista Económica Gestión (No. 67, enero de 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria, en el 2000, fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999, 143 %, a pesar de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor a 110%.

[15] Alberto Acosta recoge la situación de desconcierto en la Presidencia con respecto a la dolarización: «El propio Ministro de Finanzas de Mahuad reconoció en una entrevista publicada en la Folha de Sao Paulo (17.1.2000), que la 'dolarización es un acto de desesperación' […]. CORDES [Corporación de Estudios para el Desarrollo], organismo presidido por Osvaldo Hurtado, ex presidente y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una 'movida política y sin preparación técnica'» (Acosta 2000).

Las instituciones estatales radicalizaron su funcionamiento como una maquinaria de transferencia de recursos públicos hacia élites privadas, gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre determinadas entidades clave del Estado, la clase política y ciertos poderosos grupos económicos y financieros (Andrade, 1999). Se trata de acuerdos «oligárquico-mafiosos» con altos niveles de organicidad, que han ocasionado que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las recurrentes crisis (Ramírez F., 2000).

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal; es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. En el Ecuador, los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal (Izurieta, 2000).

Tales procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales. La secuencia decisional de las reformas ha operado por medio de la primacía de estrechos círculos de funcionarios –ministro de Finanzas– y tecnócratas –Junta Monetaria y Banco Central–. En el Ecuador, este fenómeno se ha complicado debido a la existencia de un sistema multipartidista extremamente débil, fragmentado y poco proclive a la formación de alianzas de gobierno. Más aun, la participación social en dicho contexto gubernamental no podía jamás prosperar.

En este marco, se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no solo en subsidiaria y asistencial, sino en insustancial para la (re)distribución de la riqueza. La desigualdad se explica así en torno a los bajos recursos destinados a la inversión social, a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal y a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. Como resultado, la «nueva» política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos, *et. al.* 2000; y Ramírez R., 2002).

Se produjo un sistemático bloqueo del ejercicio de los derechos sociales, agudizado por viejas y nuevas marginaciones y exclusiones, fruto del empobrecimiento y la falta de oportunidades. Tal pérdida de los derechos sociales ha sido una amenaza para la vigencia de los derechos civiles y políticos y, por tanto, para las posibilidades reales de participación ciudadana, incluidos los pobres, en el proceso decisional del sistema democrático (Ramírez R., 2004).

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centroderecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial.[16] Aun así, una nueva movilización indígena ya se había activado con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada provincia del país. La dirigencia indígena mantuvo reuniones con el alto mando militar, en las que se plantearon la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Los indígenas marcharon a la capital de la República y, en la mañana del 21 de enero de 2000, oficiales y tropa del Ejército ingresaron al Congreso Nacional. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al presidente y al papel arbitral de las Fuerzas Armadas.

El nuevo gobierno, sin partido en el Congreso Nacional y en medio de la reactivación de la protesta social liderada por el movimiento indígena, buscó estabilizar en el corto plazo la economía, al mantener la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. El resto de problemas sociales y económicos no merecieron ningún programa considerable. La debilidad política

[16] A dos días de anunciada la dolarización, la imagen de Mahuad mejoró. Además, el PSC, el PRE y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las cámaras de empresarios y pequeños industriales también aprobaron la medida (Revista Gestión, No. 67; Revista Vistazo, No. 667).

bloqueó ciertas propuestas de privatización que quedaron arrinconadas, a la espera del cambio de mando.

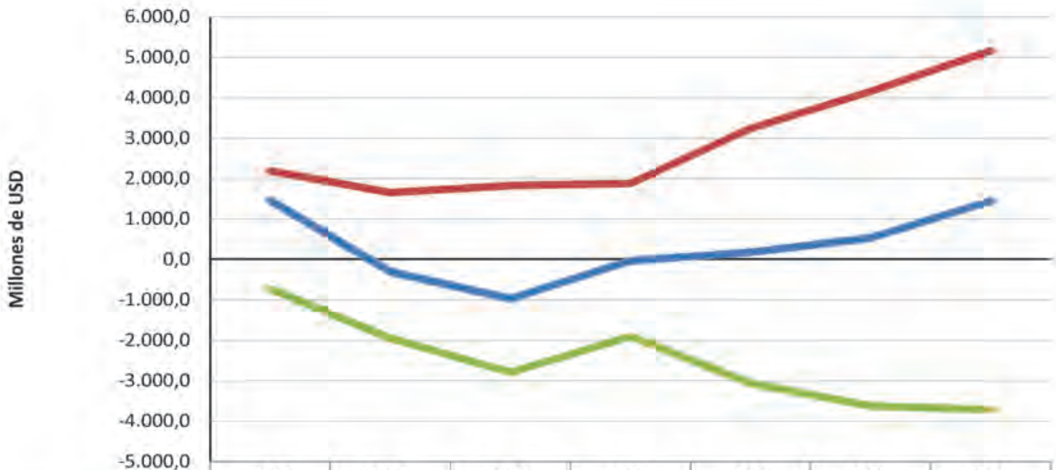
La dolarización no impidió el desarrollo de la corrupción. Pero sus primeras señales no fueron del todo negativas gracias a un favorable contexto de precios del petróleo al alza; al recurrente envío de remesas por parte de los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia países industrializados debido a la quiebra bancaria –dichas remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas del país después de las exportaciones de petróleo–; y a la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), iniciada en 2001, con un volumen de financiamiento que constituyó la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años setenta (Larrea, 2002). El tipo de cambio con que se adoptó la dolarización permitió, además, precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en 2000, cuando el tipo de cambio real llegó a niveles sin precedentes.

Como consecuencia de los desequilibrios en los precios relativos al momento de la dolarización, de la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios y de la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. Su persistencia y magnitud no sólo eliminó las ventajas temporales, alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real en los meses posteriores a la dolarización, sino que revirtió la situación y afectó gravemente a la competitividad internacional del país.

El índice de tipo de cambio real se apreció desde 2000. Disminuyó de 147,3 a 92,8 en 2002 y a 91,3 en 2003. El deterioro del tipo de cambio real colocó en desventaja a la economía nacional frente a sus principales socios comerciales y limitó la capacidad de diversificación de las exportaciones no petroleras. La tendencia se modificó ligeramente desde 2004, debido a la devaluación del dólar: alcanzó un índice de 98,4 en 2006.

La progresiva pérdida de competitividad de la producción local aparece como el «talón de Aquiles» de la dolarización. El deterioro de la balanza comercial era evidente: varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000 a un déficit de 302 millones en 2001, 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo. Se registraron saldos positivos desde 2004 (177 millones de dólares en 2004, 531 millones en 2005 y 1.448 millones en 2006).

Gráfico 4.2: Evolución de la balanza comercial 2000 – 2006

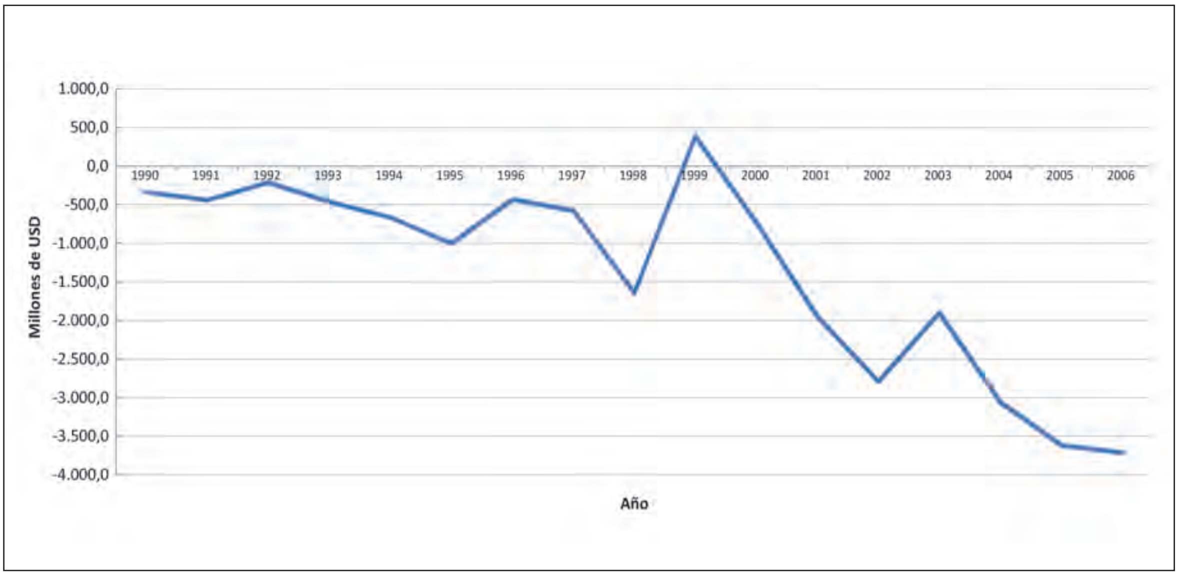


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	1.458,0	-302,1	-969,5	-31,5	177,7	531,7	1.448,8
Petrolera	2.186,5	1.650,4	1.822,6	1.874,0	3.238,9	4.154,9	5.163,6
No Petrolera	-728,5	-1.952,5	-2.792,0	-1.905,6	-3.061,2	-3.623,2	-3.714,9

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

Sin embargo, la balanza comercial no petrolera ha registrado un déficit constante desde el primer año de la dolarización. En 2000, el déficit llegaba a 728 millones de dólares y, en 2006, a 3714 millones de dólares. Es evidente, entonces, que la dolarización no ha dinamizado las exportaciones.

Gráfico 4.3: Evolución de la balanza comercial no petrolera 1990 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

Sin posibilidad de emisión monetaria, las exportaciones constituyen la principal fuente de aprovisionamiento de monedas, incluso para las transacciones locales. En un contexto de apertura comercial, la dolarización impide reaccionar y hacer uso de instrumentos que sí poseen las economías vecinas ante la pérdida de competitividad de los productores locales. Por lo demás, tal y como fue conducido, este proceso no dio lugar a la nivelación de las tasas de interés internas con las externas ni garantizó el acceso a los mercados financieros internacionales.

En medio de un proceso de descapitalización y de la baja eficiencia institucional de la estatal petrolera, la dependencia del precio del petróleo abrió un amplio margen de incertidumbre sobre las bondades de la dolarización para dinamizar la economía ecuatoriana.

Además, en el ciclo político posterior a su promulgación, emergieron dos problemas que complicaban la sostenibilidad del esquema monetario. El primero, la regulación de la política fiscal establecida en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), promulgada en junio de 2002. Esta norma priorizaba el servicio de la deuda externa y su recompra, y limitaba el crecimiento del gasto primario, que incluye inversión social, al colocar un tope de 3,5% de crecimiento anual real. Las preasignaciones de ley reducían prácticamente a cero la posibilidad de ejercer una política discrecional anticíclica. Si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, la LOREYTF redujo al Ministerio de Economía y Finanzas al papel de cajero del gasto público. Oficio que ha ejercido con suficiente discrecionalidad para exacerbar la pugna distributiva o dar prioridad a los rubros de egreso de su preferencia.

El segundo problema era menos evidente, pero igual o más significativo: el ancla nominal extrema no había modificado la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos seguían arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un Banco Central emisor. Incluso existían nuevos alicientes de riesgo ecológico. La necesidad de divisas que experimentaba el Estado incentivaba a los agentes privados o públicos a incurrir en un comportamiento que implicaba mayor explotación de

los recursos naturales, sin que necesariamente se consideren –o mejoren– las normas o estándares ambientales vigentes (Falconí y Jácome, 2002). Es más, esos agentes sentían un mayor respaldo del sector público, que parecía «autorizarles» una explotación más agresiva de los recursos naturales. La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles –como la de Mindo–, es un claro ejemplo de esta tendencia.

Una tasa de crecimiento siempre menor a la propuesta por quienes sostuvieron la dolarización profundizó la desigualdad y la exclusión social, como lo comprueban las mediciones de pobreza, inequidad, salarios y empleo. Si en un primer momento de la dolarización estos indicadores se atenuaron parcialmente, las rigideces del esquema monetario advierten sobre las inciertas condiciones de las mayorías poblacionales.

Desarrollo y crecimiento no son sinónimos, pero se encuentran vinculados aunque no en forma tan mecánica, como considera la ortodoxia económica. Y la pregunta relevante, en la primera década del siglo XXI, es: ¿qué efectos puede tener en esos dos conceptos la pérdida de soberanía monetaria? Si la moneda fuera el velo que oculta la economía real, su sustitución, en el largo plazo, sería irrelevante; pero si, como sostienen otras corrientes de pensamiento, el dinero sí importa, crecimiento y desarrollo se verán afectados irremediablemente, para bien o para mal.

En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el origen de este proceso, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica, que desembocaron en la dolarización unilateral, en enero de 2000, y en la continuidad en el tiempo de gran parte de los soportes de la dominación tradicional. Ello hizo que el Ecuador forme parte de la media década perdida que identifica la CEPAL entre 1997 y 2002 (CEPAL, 2004).

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo, aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como «neoliberalismo criollo».

4.1.5. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?[17]

El paso por el poder del Partido Sociedad Patriótica (2003-2005) –en alianza con Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena– a pesar de sus ofertas electorales, no hizo sino continuar con la misma política económica de sus antecesores.

Avalado por la firma de los acuerdos con el FMI, el nuevo Presidente prosiguió con el uso de la política fiscal como único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Además, decretó el alza de los precios de las gasolinas y de los servicios públicos. Su política exterior implicó un sospechoso alineamiento con los Estados Unidos en su agenda anti-narcóticos derivada del Plan Colombia. Este conjunto de opciones alejó al movimiento indígena de la alianza gubernamental que había llegado al poder con la promesa de superar el neoliberalismo. El distanciamiento de su oferta electoral y el progresivo autoritarismo y atropello a las instituciones democráticas, incidieron en la caída de ese régimen en abril 2005. Una vez más, potentes movilizaciones ciudadanas empujaron el cambio de mando.

Aunque muchos de los principales funcionarios del Partido Sociedad Patriótica fueron militares, ex militares y parientes de los principales dirigentes del partido, los puestos estratégicos en las instituciones claves para el mantenimiento de la agenda económica fueron ocupados por allegados a los tradicionales círculos bancarios y empresariales del país. Tal ha sido una de las principales estrategias que los grupos dominantes han empleado a lo largo de las dos últimas décadas con el fin de preservar sus espacios de poder y de control de la economía.

En efecto, además de parapetarse en partidos políticos de escasa vocación y poco funcionamiento democráticos, los grupos dominantes nunca se ausentaron de las instancias de decisión institucional que aseguraban cierta coherencia a la agenda económica de los gobiernos de turno en dirección

[17] Esta parte del documento está basada fundamentalmente en el trabajo de Andrade (2005).

al debilitamiento estatal, la desregulación económica y la protección de sus particulares intereses.

La promesa neoliberal de un crecimiento económico basado en la liberalización y la promoción de exportaciones resultaba atractiva y fácil de implementar. Sus efectos en términos de reconcentración de poder y recursos y, por tanto, en la recomposición y adaptación de los sectores dominantes a la globalización de la economía ecuatoriana, han sido particularmente visibles en tres niveles:

- Una nueva «fase de proletarización» del agro ecuatoriano, que ha alterado la composición de los sectores dominantes y ha modificado las relaciones entre dichos sectores y los trabajadores agrícolas. El caso más visible al respecto es el del sector de las floricultoras.

  Si bien la promoción de las exportaciones no implicó una efectiva ampliación y diversificación de la estructura productiva del país, si contribuyó al dinamismo de ciertos segmentos de las exportaciones privadas ecuatorianas, como la producción de camarones y flores.[18] Ello se produjo, sin embargo, en condiciones adversas para la absorción de empleo y en medio de una persistente concentración de los activos productivos.

  El control de tierras ha sido un efecto de herencia histórica que incluye la concentración de la propiedad agrícola fértil, la existencia de un gran número de familias campesinas sin tierra, y la capacidad de los empresarios florícolas para captar capital por sus relaciones con los grupos financieros ecuatorianos y con los inversionistas extranjeros. La explotación laboral se reforzó con las políticas neoliberales, que desde inicios de los noventa, disminuyeron las oportunidades de los trabajadores para organizar sindicatos y consintieron formas de empleo sumamente flexibles.[19] Las trabajadoras agrícolas fueron particularmente afectadas por este nuevo contexto laboral.

  En suma, la nueva integración entre los sectores dominantes y el mercado internacional, por medio de la agro-exportación y la exportación de productos no tradicionales, ha implicado un mayor poder relativo de los grandes propietarios sobre el conjunto del mercado agrícola. Las tradicionales relaciones de dominación (hacendado-peón) se han debilitado, pero no han sido sustituidas por vínculos formales entre las comunidades campesinas y las empresas florícolas —ubicadas en los alrededores de las comunidades—, ni tampoco se encuentran mediadas por sindicatos.

- La internacionalización del sistema financiero ecuatoriano a partir de 1994 culminó en la quiebra masiva de bancos y otras entidades financieras en 1998-2000. La desregulación de las leyes de control financiero debilitó la capacidad del Estado para controlar las operaciones financieras que los grupos económicos podían realizar entre sí y con los bancos de los cuales eran accionistas mayoritarios.

  Los grupos económicos emergentes —que habían prosperado gracias a su participación en la exportación de banano, camarón, flores, etc.,— también siguieron la estrategia de financiación de sus ganancias, fundando bancos, casas de valores, y otras organizaciones de intermediación con la esperanza de obtener ganancias rápidas. Las entidades financieras proliferaron y la economía en su conjunto —tanto del lado de la oferta como del de la demanda— se volvió altamente dependiente del sistema financiero y fue reacia a conectarse con el sector productivo de la economía.

18 Entre 1990 y 1998, el valor FOB de las exportaciones de flores pasó de U.S.$ 13'598.000 a U.S.$ 161'962.000, es decir su valor se multiplicó por doce; en 1998 las exportaciones de flores eran el 5% de las exportaciones totales del país (Larrea, 2004; Korovkin, 2004, los autores citan estadísticas del Banco Central del Ecuador). El sector había generado hasta 1998, 36.000 empleos. En este período (1990-1998) el Ecuador pasó de ser un exportador marginal de flores frescas, a ser el tercer productor mundial (World Bank, 2004: 87).

19 Las exportaciones bananeras también crecieron en el período en examen gracias a las condiciones creadas por la flexibilización laboral, entre otras razones.

Si bien fueron los sectores medios y populares los que salieron más perjudicados por el colapso económico, y la misma dolarización de la economía altera también las relaciones y composición interna de los sectores dominantes: a) los capitalistas prósperos que habían logrado organizar grupos económicos más pequeños fueron prácticamente barridos del escenario. b) Dos poderosas familias guayaquileñas y un grupo económico quiteño que controlaban viejos grupos económicos vieron drásticamente reducido su poder económico. Líderes del mayor grupo económico de la Costa, que sigue manejando varios medios de comunicación, huyeron a Miami y una parte de sus bienes –especialmente propiedades inmobiliarias y el banco más grande del país–, al finalizar el siglo pasado pasaron a manos del Estado. El líder de otro grupo financiero, de rancio antecedente cacaotero y dueño de la empresa distribuidora de energía eléctrica de Guayaquil, fue reducido a prisión. Un tercer grupo económico serrano, vinculado al tráfico petrolero, también recibió el castigo judicial. Y c) luego de la crisis financiera, y aún en medio de una intensa disputa por reubicarse dentro del mercado, los más grandes grupos económicos salieron relativamente ilesos e incluso se fortalecieron. Un nuevo ciclo de concentración de la riqueza se abrió a partir de entonces.

La «nueva» concentración económica está atravesada por factores de diferenciación basados en un reacomodo territorial de la influencia económica. Tres de los mayores grupos económicos sobrevivientes se encuentran ahora basados en la Sierra, dos de ellos se localizan en Quito. Uno incluye al mayor banco del país, las principales tarjetas de crédito, inversiones en floricultura, franquicias de servicios, medios de comunicación, etc. Y otro tiene intereses en negocios de importación y exportación, franquicias de servicios y la industria del entretenimiento y en la producción agropecuaria para consumo doméstico. Un tercer grupo con inversiones en compañías de aviación, comercialización de vehículos, el mercado inmobiliario, negocios de importación y exportación, y medios de comunicación, está basado en Cuenca. En Guayaquil prospera el grupo económico más grande y más antiguo del país, aunque dividido en dos subgrupos que controlan negocios de exportación, importación y bienes inmobiliarios (Revista Gestión, 2004).

En una economía organizada en oligopolios, estos grupos constituyen el núcleo de los «nuevos sectores dominantes» y alrededor orbitan un conjunto de grupos menores en relación de dependencia. La dolarización y el pago de la abultada deuda externa son los mecanismos que han articulado económicamente las relaciones de dominación entre ese núcleo, su periferia y el resto de la sociedad ecuatoriana. Estos factores han incidido para que bajo el nuevo sistema monetario se haya completado la reconstitución del tradicional modelo de crecimiento por exportaciones del Ecuador.

- Transferencia del patrimonio y de los activos (descapitalización) al servicio de la deuda. Luego de la crisis bancaria y la dolarización del año 2000, la evidencia disponible indica que el factor clave en la recuperación ecuatoriana ha sido el nuevo *boom* petrolero. Al igual que en los setenta del siglo pasado, aunque en condiciones más desfavorables, la apertura de nuevos campos petroleros y la construcción del nuevo oleoducto han sido posibles por la asociación del Estado con compañías transnacionales extranjeras, en un contexto internacional de altos precios.

Pero a diferencia de lo que ocurrió en el primer *boom* petrolero, en la actualidad el Estado no ha invertido los recursos económicos en desarrollar una infraestructura industrial, sino en promover las exportaciones primarias privadas (caso floricultoras), en pagar la deuda externa y en financiar las importaciones. El empleo del pago de la deuda externa tiene que ver directamente con el fortalecimiento de algunos grupos económicos en el sector financiero. La renegociación de los pagos de los bonos Brady en bonos Global 2000 y el bajo precio de mercado de esos bonos, facilitaron a la «banca sobreviviente» la compra de

bonos de deuda, cuyo pago quedó automáticamente garantizado gracias a la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).

Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petróleo sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes financieros necesarios para pagar el servicio de la deuda pública.

La dolarización continúa influyendo en las estrategias económicas de los grupos dominantes en otro sentido: ha acentuado una estructura de demanda guiada por las preferencias de los consumidores con mayor poder adquisitivo, los cuales compran productos importados y servicios proporcionados en muchos casos por franquicias internacionales. En uno y otro caso, los grupos económicos mayores controlan, casi oligopólicamente, tanto la importación de bienes industrializados, su distribución –a través de cadenas de supermercados o mediante la instalación conjunta de servicios en «malls»– y, directamente, la propiedad local de las franquicias.

En suma, a pesar de que el camino hacia la plena dominación oligárquica ya no es tan despejado como lo fue hasta muy avanzado el siglo XX, en nuestros días los actores y grupos de poder antes descritos detentan un inmenso poder de veto fáctico sobre segmentos claves de las instituciones democráticas y las decisiones políticas que surgen del Estado Nacional.

Si los cambios en las relaciones de poder entre los sectores dominantes han afirmado, en gran medida, la primacía de los grupos económicos frente al Estado, ello no ha implicado que hayan sido capaces de asegurar su pleno control por la vía electoral, al menos no de forma estable, y menos aún que hayan podido impedir la emergencia de una serie de actores sociales y colectivos distantes de sus proyectos.

Los problemas de los sectores dominantes para asegurar la dominación política se incrementaron con el fin de la fase fácil del ajuste estructural entre 1984 y 1996. Estos problemas crecieron en medio del desorden económico causado por la crisis financiera de 1997-2000 y de la temporal fisura de poder creada por la emergencia de un nuevo actor político: los sectores populares rurales organizados en el movimiento indígena.

Es evidente que el colapso económico de 1997-2000 no puso fin a la larga historia de un modelo de crecimiento extremadamente básico orientado hacia afuera, y que gran parte de los convencionales grupos económicos han salido beneficiados incluso de la crisis temporal del modelo. Esta adaptación no ha dejado de tener sus costos, las relaciones entre los sectores dominantes han cambiado, pero no lo suficiente como para comprometer en el largo plazo su reproducción.

A pesar de ello, y aunque los tecnócratas neoliberales han permanecido largamente en el control de las decisiones de política económica, los sectores dominantes no han logrado generar uno o varios partidos políticos capaces de transformar el dominio económico en dominio legítimo estable. Tampoco han conseguido integrar de manera permanente en el esquema de reproducción del modelo neoliberal a los liderazgos políticos y sociales de los sectores populares. Lo más que han alcanzado en este aspecto es constituir «partidos orgánicos» regionales que, por su propia dinámica interna –faccionalismo y particularismo–, tampoco han ofrecido una solución al problema de «dominar sin gobernar directamente» (Andrade, 2005).

Los problemas de construcción político-organizativa de los sectores dominantes, así como el aumento en el nivel de conflictividad entre sus diversas facciones, han abierto el contexto para la emergencia de nuevos actores sociales interesados en reorientar los destinos económicos y políticos del país. De la mano de los movimientos sociales –sobre todo del movimiento indígena– y otras organizaciones colectivasque resistieron a los avances de las políticas de ajuste estructural en los años 90, en el siglo XXI han surgido nuevos agentes colectivos, bajo la forma de asambleas, movimientos ciudadanos, redes y coaliciones sociales, que han debilitado más aún la legitimidad de los partidos políticos y han entrado en la disputa por la definitiva salida del ciclo neoliberal en el Ecuador.

Es en dicho momento político que se inscribe la viabilidad política de este Plan Nacional para el Buen Vivir

4.1.6. Un balance global de la política neoliberal

El panorama descrito permite concluir que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador, en los últimos 15 años, ha conducido a la simplificación de la producción nacional, por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La reprimarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

Por lo demás, la competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, junto con la desregulación del mercado y la ineficacia de un sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos, son factores avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

Esto ha redundado en la continuidad de determinadas relaciones de poder, en que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas.

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenció al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84%, entre 1995 y 1999, hasta alcanzar a 52,18% de la población del país (Cuadro 4.1).

La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que, seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que, en los últimos 10 años, existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

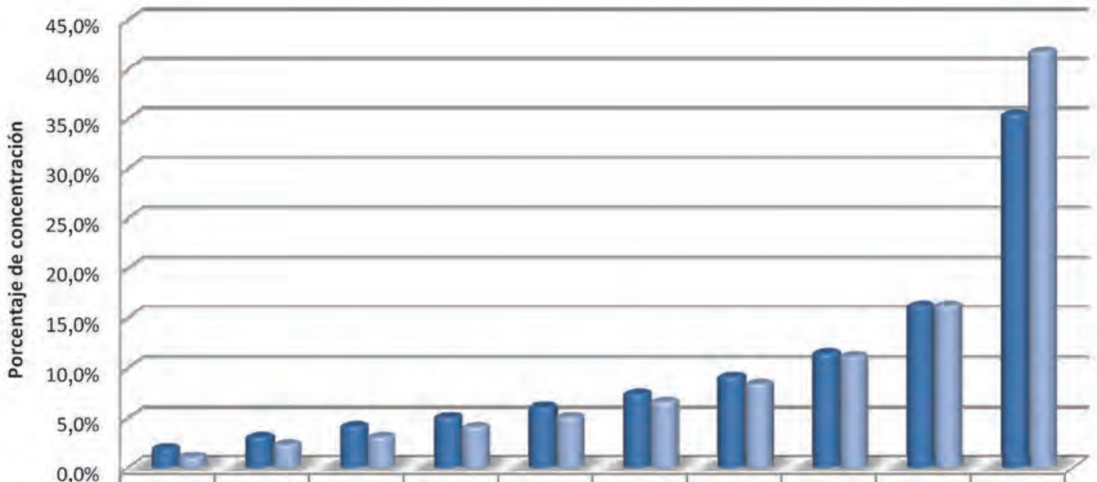
Cuadro 4.1: Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995 – 2006
–como porcentaje de la población–

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza
Región								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,10	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
Área								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	**39,34**	**13,80**	**44,75**	**18,70**	**52,18**	**20,30**	**38,28**	**12,86**

Fuente: SIISE-INEC, basado en INEC, ECV. Varios años.
Elaboración: SENPLADES.

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006, sólo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los 16 años considerados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en 16,2%, mientras el decil más favorecido incrementó su participación de 35,5% a 41,8% (Gráfico 4.4). En el período mencionado, se puede observar un proceso de concentración del ingreso: mientras en 1990 el 10% más rico de la población ganaba 18,7 veces más que el 10% más pobre de la población, en 2006 el 10% más rico ganaba 38 veces más que el 10% más pobre (Ramírez R., 2007).

Gráfico 4.4: Concentración del ingreso per cápita del hogar



	10% más pobre	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	10% más rico
1990	1,9%	3,1%	4,2%	5,1%	6,1%	7,4%	9,1%	11,5%	16,2%	35,5%
2006	1,1%	2,3%	3,1%	4,1%	5,1%	6,6%	8,4%	11,2%	16,2%	41,8%

Fuente: SIEH-ENEMDU, 1990-2006.
Elaboración: SENPLADES.

Como se señaló previamente, en el período de liberalización el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda de la mano de obra poco calificada. Por el contrario, dio lugar a una mayor demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados. Con ello, contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad antes descritos. Tal proceso no parece haber cambiado. No es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable) sea casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a las satisfacciones propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

La reducción de la pobreza de 52,18% a 38,28% entre 1999 y 2006 (Cuadro 4.1), no está asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a reducir la desigualdad. Las políticas sociales «focalizadas» siguen viendo a la persona pobre como un «otro» que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado, que, en realidad, conduce a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra.

La evolución de la pobreza está vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

En consecuencia, el crecimiento, –entendido en un sentido abstracto[20]– y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes para reducir la pobreza. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres, es decir, deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

El ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Pero, asimismo, la producción ha mostrado un proceso de concentración industrial que ha favorecido a las empresas formadoras de precios, –a costa de las empresas tomadoras de precios[21]–; ha limitado las condiciones reales de competencia; obstaculizado prácticas de mercado transparentes y frenado la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, demuestra la desigual estructura de la industria nacional y constata que la producción industrial ha sido abarcada por pocas empresas (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Concentración industrial 2005*: coeficiente de Gini**

Descripción	Bebidas(1)	Lácteos(2)	Comercio(3)	Hoteles(4)	Construcción(5)
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

*** Ramas elegidas al azar.**
**** El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.**
(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas.
(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas.
(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas.
(4) Cien primeras empresas por ventas.
(5) Cien primeras empresas por ventas.

Fuente: Producto Indicador, 2005.

Elaboración: SENPLADES.

Las inequidades que este esquema de crecimiento ha consolidado no se limitan a la distribución del ingreso o a la concentración de la propiedad privada (extranjera y nacional) del aparato productivo. La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional, ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

A pesar de que en el período más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y de 1,3% para los no transables, excepto el petróleo. Al mismo tiempo, las ramas intensivas

[20] Se entiende como un crecimiento abstracto porque no crea una estructura productiva capaz de integrar el trabajo nacional y promover una soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

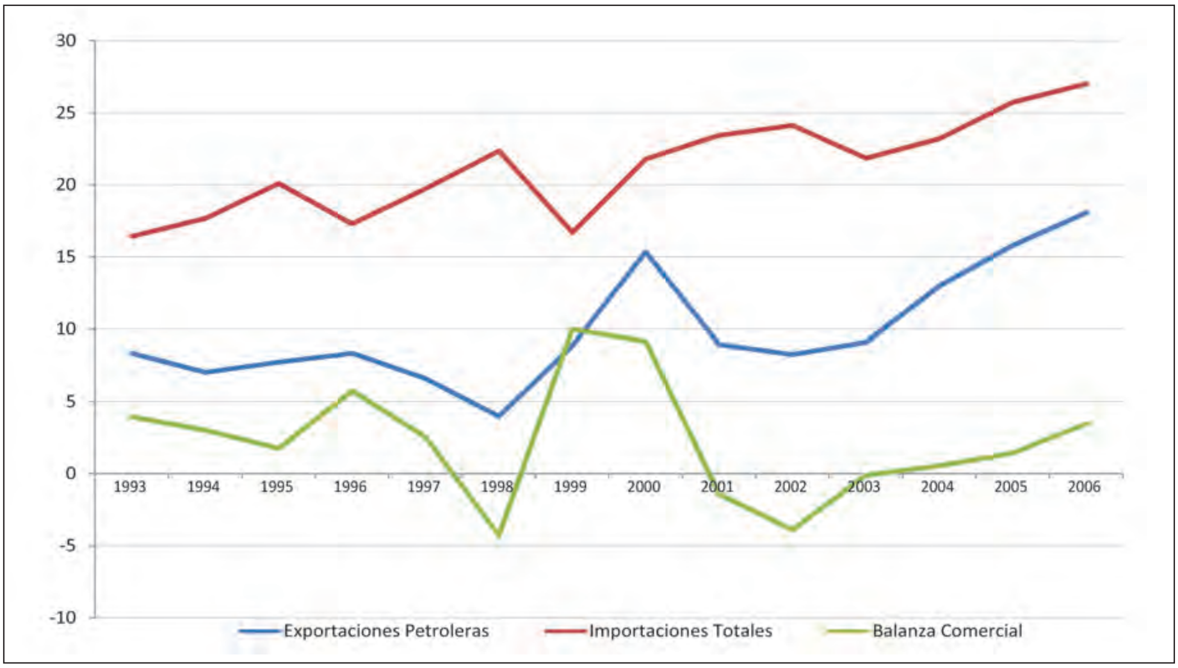
[21] Se entiende por empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopólico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las empresas tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

en el uso de capital –petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces, no transables)– experimentaron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente). Sin embargo, su demanda de empleo apenas alcanzó a 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso de 0,9% en su productividad (Vos, 2002).

Si bien este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, existe un espejismo en el crecimiento, originado a partir de la crisis vivida en el país luego del salvataje bancario propiciado por las élites en 1999, para sostener a un sector que adolecía de enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de discrecionalidad e intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

Desde el año 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa, en un escenario general de apertura económica. Los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó de 0,748 a 0,812, lo que, según la ortodoxia predominante, indicaría una evolución apropiada. No obstante, la balanza comercial (incluyendo bienes y servicios) se deterioró. Hubo un crecimiento real de las importaciones equivalente a 45,1%, pero las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5: Exportaciones e importaciones 1993-2006
–como porcentaje del PIB–



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

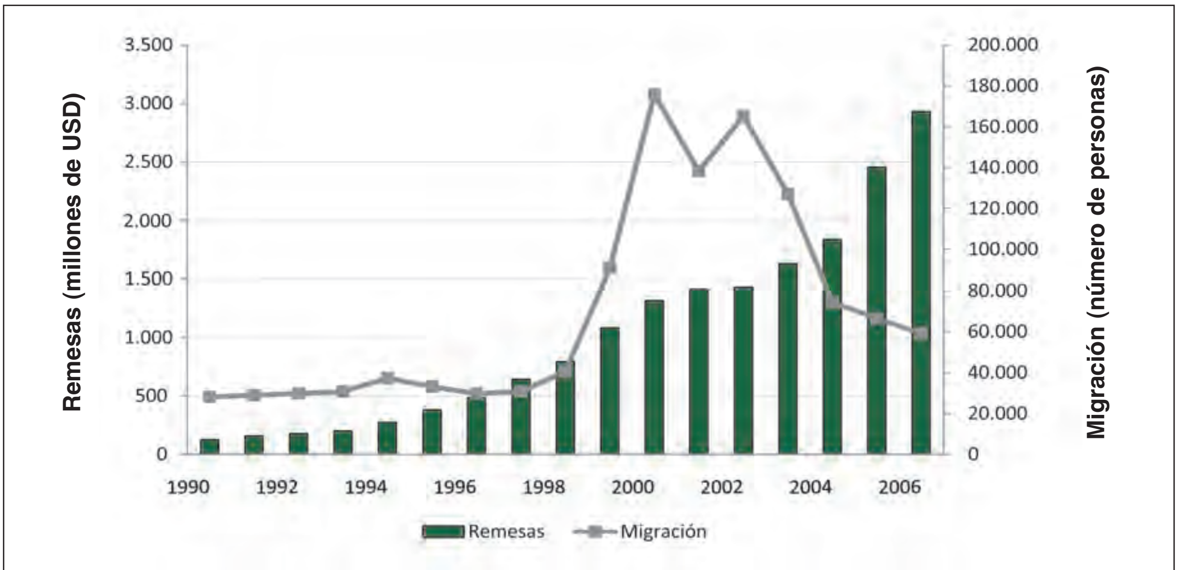
El incremento de las importaciones no necesariamente significa un abaratamiento de los costos ni un aumento de la competitividad de la producción nacional remanente. Son otros factores los que crean tal competitividad (credibilidad de las instituciones, paz social basada en un efectivo avance en la justicia para todos, calidad y pertinencia de la educación, un adecuado sistema de ciencia y tecnología, regulación de los mercados, etc.). Por el contrario, el incremento de las exportaciones implica otros dos procesos negativos para el bien común: la conversión de un sector de empresas de

orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (*dumping* social) a la producción de la economía popular, que es también degradada a la mera intermediación (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria se deterioran gravemente y, para compensar ese déficit del comercio exterior, se privilegian las exportaciones no sólo de productos competitivos, a costa de la vida de los trabajadores, sino de condiciones no renovables de la naturaleza, lo que genera desequilibrios ecológicos, que tendrán fuertes repercusiones en el futuro.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la población por la vía del desempleo, el subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. A fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral (Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6: Ingresos por remesas y migración 1990-2006



Nota: Los datos de 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.
Fuente: Banco Central del Ecuador y Dirección Nacional de Migración, INEC.
Elaboración: SENPLADES.

La sociedad ha sufrido, en suma, las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición entre fuerzas políticas y económicas externas, y las élites nacionales carentes de un proyecto propio que trascienda la acumulación y defensa de posiciones de privilegio. Los efectos son indiscutibles: una sociedad crecientemente fragmentada, polarizada, en la que ha sido evidente el deterioro de las vidas de las mayorías, más allá de lo que estaban dispuestas a soportar. Las «turbulencias» políticas y la creciente desconfianza en las instituciones políticas confirmaron lo que las políticas del Consenso de Washington, impulsadas por los organismos financieros multilaterales y la Organización Mundial de Comercio, ya anticipaban: la generación de una sociedad cada vez más ostentosamente injusta y muy proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

4.1.7. Los desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial

La crisis mundial se evidencia con más fuerza a raíz de la crisis en los mercados financieros estadounidenses y ha contagiado a todo el mundo. El Sur, que no ha tenido responsabilidad en la crisis, resulta ahora su víctima. Durante años, EEUU mantuvo gigantescos déficit comerciales y fiscales. Cualquier otro país habría sido obligado a devaluar y a «corregir» sus desequilibrios en el marco de las políticas ortodoxas promovidas por ciertos organismos multilaterales como el FMI.

Sin embargo, las crisis han sido fenómenos constitutivos del sistema. Así, en los últimos 200 años han existido 23 crisis económicas en los países llamados del primer mundo. La crisis actual no sólo es financiera. Esta ha sido la última característica visible. La crisis es también productiva, ética y de confianza, alimentaria, energética y ambiental, expresando en conjunto una crisis del sistema capitalista.

En un contexto de políticas neoliberales, las respuestas tradicionales a la crisis hubieran sido políticas pro cíclicas y medidas en procura de austeridad en la política fiscal. En el tema comercial se hubiera promovido un aperturismo insensato e indiscriminado y el ajuste hubiera sido a través de la flexibilización laboral. Sin embargo, el Ecuador ha respondido a la crisis con medidas que enfatizan en una nueva visión pos-neoliberal. Estas incluyen a las políticas que el Gobierno ha realizado para blindarse de la crisis, las políticas de corto plazo para enfrentar la crisis y las políticas de mediano y largo plazo para promover un modo de generación de riqueza distinto.

De ese modo, Ecuador ha dado grandes pasos para evitar la vulnerabilidad del país ante las crisis del capitalismo. De haber tenido más tiempo para cosechar los resultados de la política macroeconómica, esta crisis nos habría afectado mucho menos. Ello demuestra la validez de las medidas anticíclicas aplicadas por el Gobierno Nacional para lograr que la crisis no afecte a los sectores más pobres del país.

El oportuno esfuerzo realizado por nuestro país desde 2006 por recuperar el rol del Estado debe continuar, fortalecerse y tornarse prioritario en relación con dos aspectos: primero, el uso eficiente de los recursos públicos que se verán disminuidos por el mismo efecto de la crisis mundial; segundo, el fortalecimiento del apoyo nacional a la agenda de cambios plasmada en el presente Plan Nacional para el Buen Vivir, de tal manera que logremos atravesar la crisis sin afectar a los más pobres, sin sacrificar los objetivos primordiales el Buen Vivir ni la transformación del Estado, y que el país pueda superar la crisis en las mejores condiciones.

En el contexto actual, el mayor desafío para el Gobierno Nacional será atravesar la crisis sin afectar a los más pobres (2'176.877 ecuatorianos viven con menos de USD $ 1 diario), y mantener al país en las mejores condiciones, entendiendo que la crisis se convierte necesariamente en un limitante. Para este fin, la función de (re)distribución deberá poner énfasis en evitar que la crisis afecte como siempre a los más pobres.

Adicionalmente, en lo económico, queda claro que la crisis va a incidir en el flujo de caja, lo cual se reflejará en restricciones al programa posneoliberal. En consecuencia, la reprogramación presupuestaria deberá ser pensada para el corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar un proceso de priorización consensuado y el uso eficiente de los recursos internos aplicados a la estrategia nacional de desarrollo, y lograr fuentes de financiamiento externo (multilateral, regional o bilateral) que van a ser necesarias, en el marco del respeto a la soberanía nacional.

Por el lado de los ingresos, profundizar la reforma tributaria será una tarea que deberá continuar, pues sin capacidad recaudatoria no se puede tener fuerte incidencia distributiva.

La necesidad de maximizar las reservas petroleras y de diversificar la producción, incluyendo la generación de valor agregado a los bienes primarios, al igual que la diversificación de los mercados, son tareas urgentes que deben concretarse para reducir los efectos de los choques externos descritos anteriormente.

Por el lado de los gastos, se debe impulsar la reducción de los costos de transacción en procedimientos administrativos burocráticos que faciliten la implementación de la política pública.

En relación a la función de regulación, la consolidación y puesta en marcha de la nueva arquitectura financiera que incorpora las diferentes iniciativas de finanzas populares es otra misión importante para que en la economía ecuatoriana exista un manejo fiscal transparente y ágil, que reduzca la incertidumbre de la economía y permita relanzar la iniciativa privada (sobre todo la economía popular y solidaria pero también la economía empresarial) hacia el largo plazo, con el fin de defender el empleo y reactivar la producción desde abajo, desde un punto de vista humano, hasta conseguir atacar el problema

desde la base y reactivar la economía de la colectividad. El rol del Banco del IESS, el relanzamiento al mercado de capitales, la Red de Seguridad Financiera, los nuevos roles de la Banca Pública, forman parte de esta nueva arquitectura financiera.

Por tanto, el fomento, la organización, la visualización de la economía popular y solidaria, su autorregulación social basada en la democracia interna, son componentes del marco legal requerido para dinamizar a este sector, que requiere de la activación de la economía y la priorización de la economía endógena para el Buen Vivir.

En el escenario internacional, la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el concierto mundial debe concretarse en el caso comercial. Si bien en el corto plazo el mayor desafío es mantener los espacios de mercados logrados, en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. Esta inserción privilegia el impulso a la integración Sur-Sur, y el esfuerzo de consolidar UNASUR; así como seguir y apoyar la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un equilibrio mundial diferente.

Frente a la posible guerra de devaluaciones, será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria, legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (disparadores que bloqueen oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

En términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir. Igualmente, habrá que fortalecer la defensa nacional en los litigios legales con empresas internacionales pues el valor de las potenciales demandas suman un presupuesto anual del Ecuador, lo cual limitaría la posibilidad de impulsar los cambios propuestos.

En lo político, la crisis es el mejor aliado de las fuerzas políticas opositoras, por lo que se requiere un manejo político concentrado en la construcción de una estrategia que permita que las acciones para bloquear la crisis no se transformen en caos. Se necesita intervenir con fuerza para instalar reglas generales que prefiguren un nuevo acuerdo que garantice la gobernabilidad y la continuidad de la construcción del nuevo modelo.

4.1.8. Tendencias demográficas

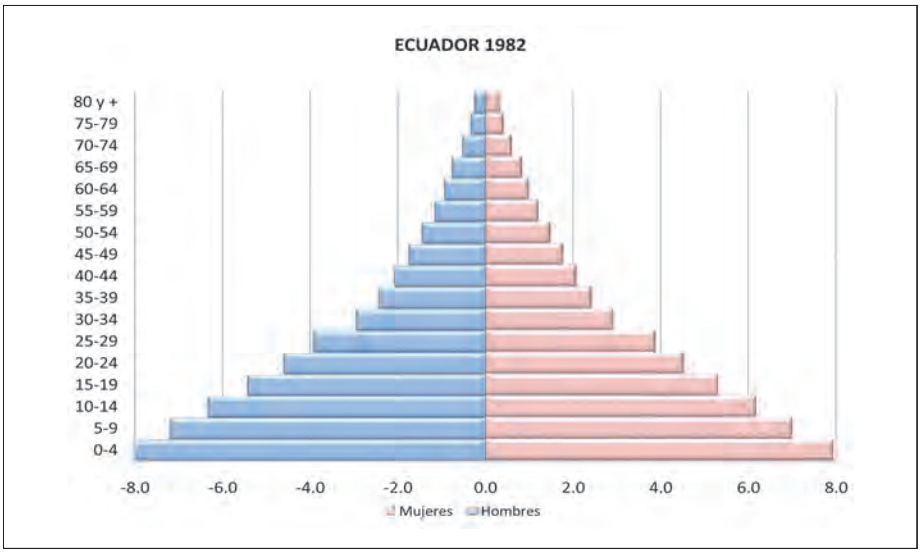
Una estrategia de largo plazo requiere considerar las tendencias y variaciones demográficas del país durante ese período. Los cambios poblacionales que se prevén para el Ecuador hacia el 2025 son varios. Todos estos, en su conjunto, plantean el reto de planificar bajo consideraciones de variabilidad etárea, composición de género, esperanza de vida, entre otros. Las dinámicas poblacionales de los futuros años impactarán sobre las políticas públicas en ámbitos tan importantes y diversos que van desde la sostenibilidad del sistema de seguridad social hasta la cobertura de educación básica, media y superior.

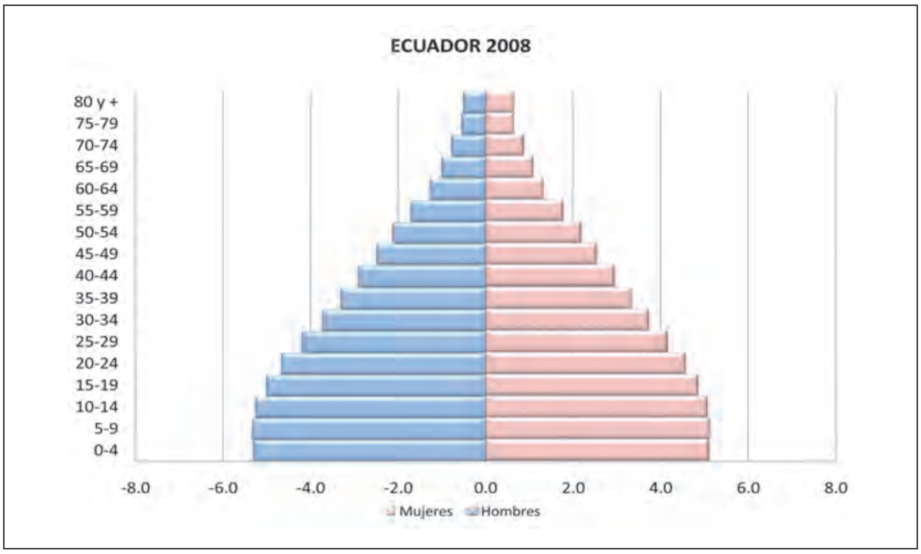
De acuerdo a las proyecciones, para el 2025 Ecuador tendrá una población de 17,1 millones de habitantes. Pese a que el ritmo de crecimiento descenderá a un promedio anual de 1,1% después del 2020, el aumento de 3,3 millones de personas significa un incremento considerable de habitantes. Además, la fecundidad se situará en 2,1 hijos por mujer, es decir cerca del nivel de reemplazo. Entonces, se puede esperar una población más grande, pero cuyo crecimiento tiende a ralentizarse.

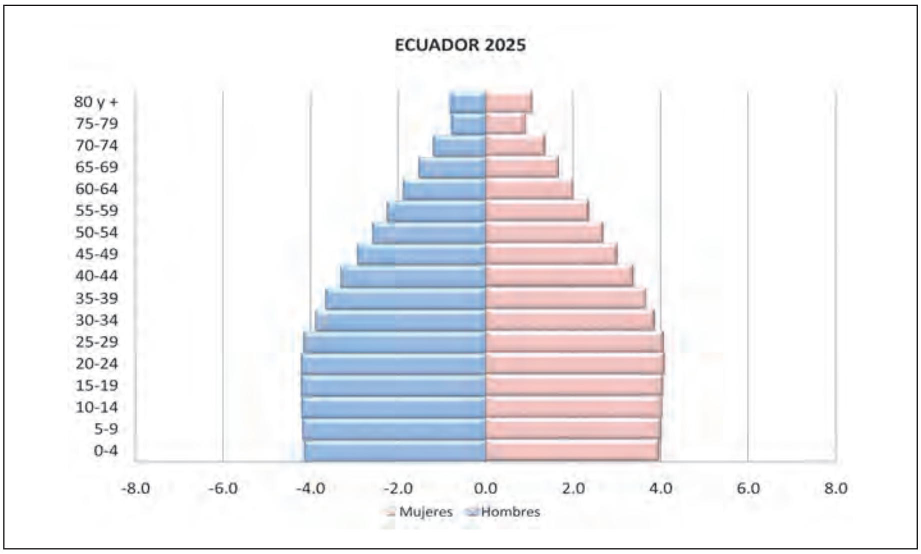
Simultáneamente, la esperanza de vida al nacer aumentará algo más de 2 años, llegando a 77,5 años para ambos sexos, y la tasa de mortalidad infantil se reducirá a cerca de la mitad durante los próximos 17 años, pues pasará de 20 a 11 por mil nacidos vivos entre los años 2008 y 2025, respectivamente. Consecuencia de ello, el balance entre los diferentes grupos de edad se alterará significativamente. La importancia relativa de la población menor de 15 años se reducirá de 31,2% a 24,5%, mientras que la de la población de 15 a 64 años se elevará del 63 al 66% y la de la población de 65 y más años se incrementará del 6 al 9,3%.[22] En otras palabras, estaríamos ante un proceso de envejecimiento demográfico más acentuado, como se puede apreciar en la evolución de la pirámide poblacional ecuatoriana desde 1980 en los siguientes gráficos.

[22] Las proyecciones también evidencian que, como resultado de la sostenida disminución de la fecundidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población adulta mayor, el índice de envejecimiento demográfico casi duplicará su valor entre los años 2008 y 2025. Mientras en la actualidad por cada 100 menores de 15 años hay 27 personas de 60 y más años, al terminar el primer cuarto de este siglo habrán 54.

Gráfico 4.7: Distribución de la población por sexo y edad, 1982; 2008; 2025







Fuente: INEC-Censos de Población 1982, Proyecciones de Población, 2008 y 2025.
Elaboración: SENPLADES.

El cambio en la pirámide implicará que la población en edades laborales y adultas aumentará, mientras que la población menor a quince años se irá contrayendo.[23] Esto abriría la posibilidad de aprovechar la denominada «ventana de oportunidades», es decir aquel período finito en el tiempo en que el mayor crecimiento de la población de las edades laborales ofrece la posibilidad de aumentar la producción y la riqueza nacional a través de su adecuada y progresiva incorporación al trabajo.[24] Por tanto, la generación de empleos adecuados y de calidad se hace indispensable, sin olvidar la necesidad de formar, educar y capacitar a esta población para lograr su potencial máximo.

Adicionalmente, los cambios en el perfil etáreo conllevarán modificaciones importantes en el consumo económico. Es probable que, en el curso de los próximos 17 años, el crecimiento promedio anual de la demanda por bienes y servicios de la población menor de 15 años se torne negativo (-0,1%). Mientras tanto, la demanda que corresponde a la población entre 15 y 64 años aumentaría a una velocidad de 1,5% en promedio anual, y la de los adultos mayores crecería a un ritmo, también promedio, 2,4 veces mayor que el anterior (3.8%).

Así como el consumo, la demanda por servicios de salud de la población adulta mayor crecerá a una velocidad significativamente superior a la de la población entre 15 y 64 años (3,8% frente a 1,9%, respectivamente), a la vez que aquella de las personas menores de 15 años se tornará negativa (-0,2%). A estos cambios se sumarían otros en temas relacionados a la educación.

Proyectando que la población de 5 a 14 años empezará a disminuir desde el 2010, es probable que a partir de ese año la demanda por educación básica muy probablemente tienda a declinar. Por el lado de la educación media, la población entre 15 y 17 años aumentaría su tamaño hasta el año 2015, después de lo cual comenzaría a reducirse numéricamente. A diferencia de los subconjuntos anteriores, la población que potencialmente demandaría educación superior, es decir aquella comprendida entre los 18 y 24 años, incrementará su tamaño durante los próximos 17 años. Pasará de 1'809.000 personas a 1'983.000 entre 2008 y 2025. Entonces, será necesario poner un importante énfasis en la educación superior en la próxima década y media, sobretodo advirtiendo el incremento de la Población Económicamente Activa.

Las proyecciones, justamente, prevén que la PEA aumente a una velocidad promedio anual de 2.2%.[25] En términos absolutos, esto implicará que cada año se integren a la fuerza laboral 170.000 personas en promedio. Siendo así, mantener la actual tasa de desempleo –alrededor del 7%– hacia el año 2025, requerirá crear 154.000 empleos anuales en promedio.

Los retos que plantean los cambios poblacionales previstos hacia el 2025 no son menores. Es preciso tomar en cuenta las variaciones anotadas para planificar los cambios en el modelo de acumulación y generación de riqueza. Aprovechar la breve «ventana de oportunidad» de los próximos años es una chance que no se puede dejar pasar, puesto que en el largo plazo el envejecimiento de la población puede hacerse todavía más marcado, obligando a enfrentar escenarios más complejos en torno a seguridad social, producción y servicios.

4.2. 31 meses de Revolución Ciudadana

4.2.1. El cambio político: hacia el quiebre democrático de la dominación oligárquica

El 27 de abril de 2009, 3'584.236 de ecuatorianos, que representan 51,99% de los votos, ratificaron el proyecto político del Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) y, en un hecho sin precedentes en el actual ciclo democrático, reeligieron en primera vuelta al binomio Rafael Correa-Lenin Moreno como gobernantes para el período 2009-2013. Luego de 10 años de inestabilidad y

[23] En términos absolutos la población menor de 15 años disminuirá en alrededor de 108.000 personas (cerca de 6.300 personas en promedio anual), mientras que la población en edades laborales y adultas mayores aumentará en 2'600.760 personas, respectivamente.

[24] En este contexto, el índice de dependencia demográfica registrará un sostenido descenso hasta alcanzar en el año 2025 un valor cercano al 51%.

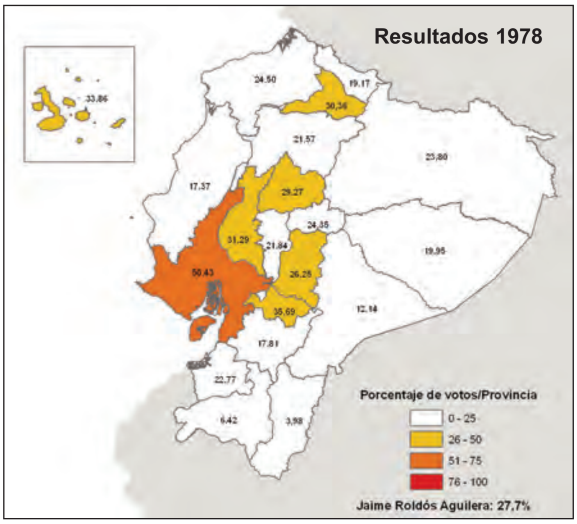
[25] Entre 2008 y 2025 el tamaño de la PEA se incrementará de 6.3 millones a 9.1 millones de personas.

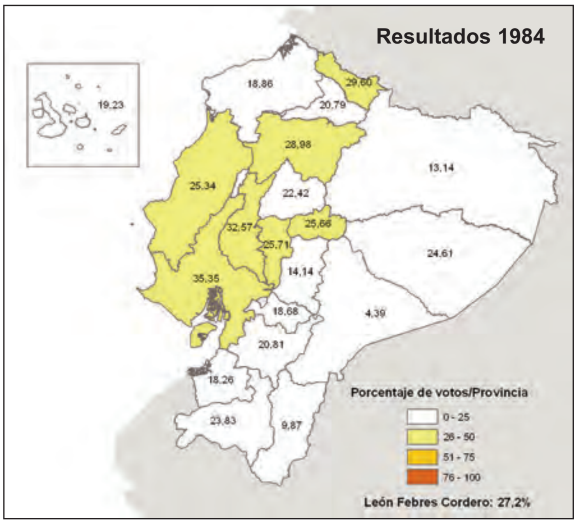
turbulencia política, el pueblo ecuatoriano decide confirmar en el ejercicio del poder a una tendencia que encarna múltiples expectativas y posibilidades de cambio y construcción de un verdadero proyecto nacional de desarrollo.

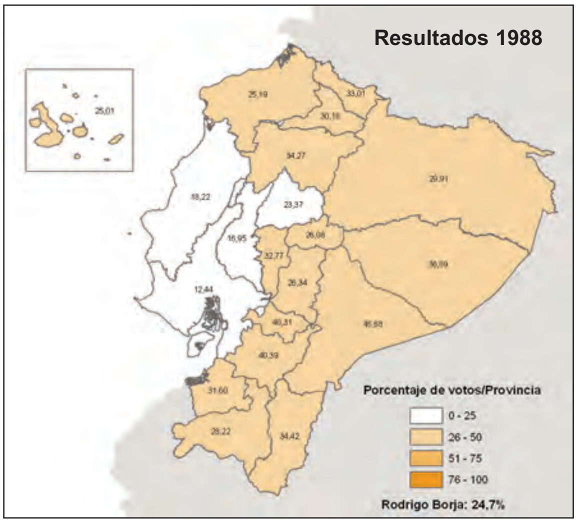
Antes de las elecciones de abril de 2009, el pueblo ratificó en las urnas, y por tres ocasiones, el impulso que el Gobierno de la Revolución Ciudadana había otorgado al proceso de transformación constitucional, como condición indispensable para modificar las bases de la economía, la sociedad y la política y generar un nuevo pacto de convivencia nacional. Así, la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue aprobada por 81% de los ciudadanos (abril de 2007), la votación de los movimientos y partidos políticos –Alianza País, MPD, Pachakutik, entre otros– que sostenían la opción de cambio alcanzó más de 70% (septiembre de 2007) y la aprobación de la nueva Carta Magna contó con el respaldo de 64% de la ciudadanía (septiembre de 2008). El pueblo refrendó, en todas estas ocasiones, con su participación directa en las urnas, la ruta de la transformación estructural del Estado y del modelo de desarrollo a la que, desde enero de 2007, se había comprometido el nuevo gobierno ecuatoriano.

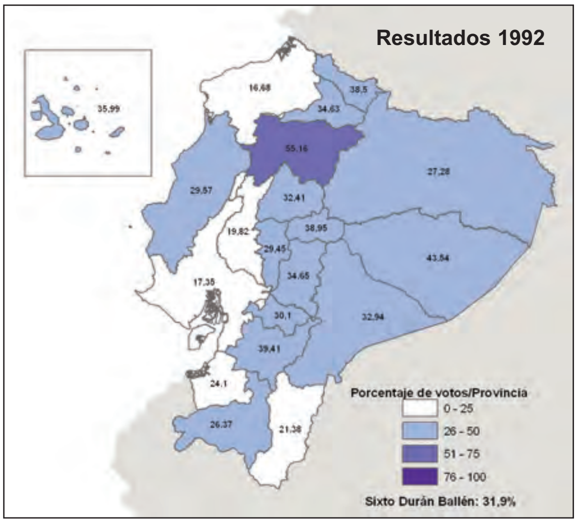
Más aun, por primera vez en los últimos 30 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó las históricas divisiones regionales del país (Costa/Sierra, Quito/Guayaquil). La opción del cambio triunfó incluso en la ciudad de Guayaquil –donde, hace 15 años, el derechista Partido Social Cristiano ha controlado todos los resortes del poder local– y prácticamente en todo el territorio nacional (Mapa 4.1).

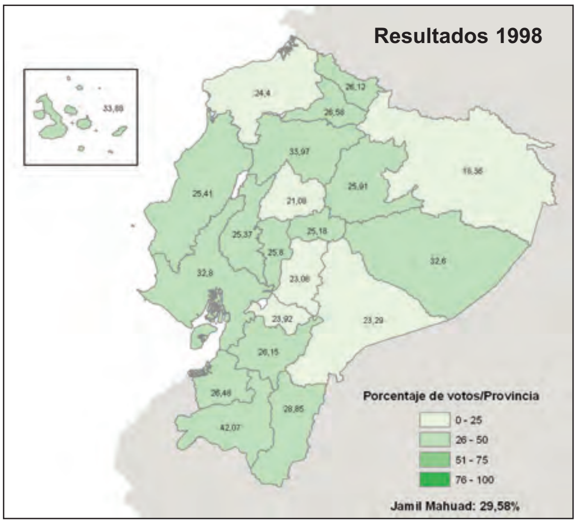
Mapa 4.1: Resultados de elecciones presidenciales 1978-2009 (primera vuelta)

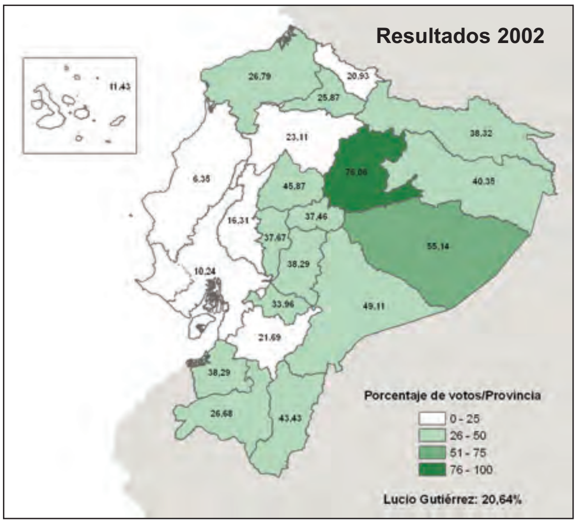


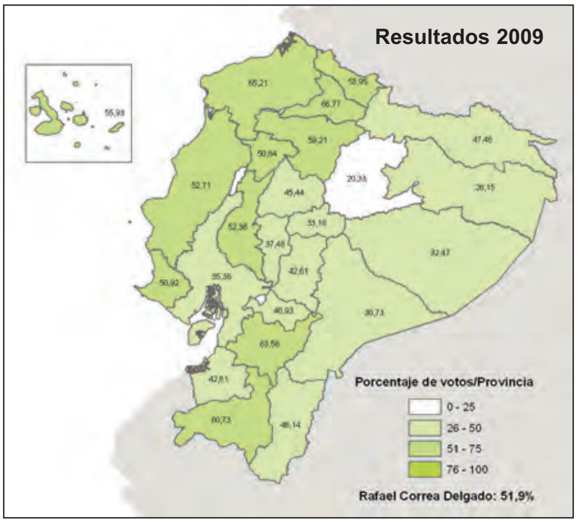












Fuente:
Consejo Nacional Electoral.
Elaboración:
SENPLADES.

Como se aprecia en el último mapa, el proyecto de la Revolución Ciudadana tiene un sólido anclaje a lo largo de todo el espacio nacional y ha conseguido, así, quebrar el dominio político que los tradicionales bloques de poder habían mantenido, desde hace dos décadas y media, en el Ecuador. La legitimidad del liderazgo presidencial y la inmensa desconfianza ciudadana en los partidos políticos han modificado la correlación de fuerzas. Los grupos oligárquicos y los sectores económicos dominantes han perdido gran parte del férreo control que ejercían sobre las instituciones estatales. La democracia sólo puede afirmarse cuando se produce una nítida separación entre el poder económico y el poder político. El triunfo en seis elecciones consecutivas, en menos de tres años, y la consecución de un alcance nacional a través de procesos legal y legítimamente constituidos abren la posibilidad de disputar el poder de facto. Quizás este podría ser señalado como el principal logro de estos 31 meses de Revolución Ciudadana.

La transición hegemónica que vive el Ecuador tiene el sello de la legitimidad democrática de una acción gubernativa, sostenida en el marco de un proyecto nacional de cambio político, que propende a la defensa del interés general por encima de los intereses y privilegios de los poderes de hecho.

4.2.2 Perspectivas «posneoliberales»

La idea de cambio, vislumbrada para el Ecuador del siglo XXI, apunta hacia una ruptura con las bases institucionales del sistema político y económico imperante durante las tres últimas décadas. Se trata del inicio de un ciclo de cambios radicales que buscan dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador, en el marco de la histórica irresolución de la formación del Estado, la nación y la construcción de una identidad colectiva con un proyecto soberano e igualitario para el Buen Vivir de toda la sociedad.

El contexto histórico en que dicha perspectiva de cambio busca avanzar es, sin embargo, complejo. Aunque la crisis de la vigente fase neoliberal del capitalismo abre oportunidades para desplegar nuevas agendas y estrategias de desarrollo, sobre todo en los países del sur del globo, es claro que para inicios del siglo XXI, el neoliberalismo ya había sido exitoso en restaurar y consolidar el poder de una clase específica (Harvey, 2007). Los circuitos del capital financiero y los segmentos del empresariado global occidental, parapetados en torno suyo, acumularon más que nunca antes en la historia, incrementaron sus márgenes de influencia y poder político y se colocaron a la cabeza de la coordinación del orden global.

Paradójicamente, desde las primeras insinuaciones de la vigente crisis económica, que eclosionaría en toda su extensión durante el «septiembre negro» del año 2008, las economías nacionales de diversos puntos del planeta, incluso allí donde el credo neoliberal luce aún vigoroso, han vuelto sus ojos a la intervención pública y masiva del Estado, como forma de sostener y reactivar el crédito, la producción, la demanda, y salvaguardar así, en algo, al sistema financiero. El eje franco-alemán amenazó incluso con abandonar la reciente cumbre del G-20 si, entre los acuerdos de la cita, no se hacía alusión a la necesidad de cierta regulación sobre los paraísos fiscales y las maniobras especulativas. Este llamado desesperado a una cierta intervención estatal y a una regulación mínima del sistema financiero –que, por lo demás, ha resultado del todo ambigua y no ha producido aún los resultados deseados– marcan una decisiva inflexión en el turbulento ciclo neoliberal abierto en 1981, cuando Ronald Reagan afirmaba que «el Estado no es la solución, sino el problema». No por casualidad, en 2008, el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señaló que «la crisis de Wall Street ha sido para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo».

En diversos países de América Latina, el avance de una agenda pública que procure el desmantelamiento de las políticas neoliberales se esbozó con algún margen de anticipación en relación al estallido de la crisis. En efecto, ya desde los albores del siglo XXI, llegaron al poder nuevas coaliciones políticas de signo progresista, que capitalizaron el cansancio de la población en relación con las políticas orientadas al mercado. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y desmantelaron las estructuras de asistencia social estatales de corte universal. El retraimiento de la protección social del Estado, en países donde apenas empezaba a consolidarse, fue percibido por la ciudadanía como un abandono de la población a su propia suerte y dio paso al resentimiento social y a la indiferencia de las instituciones políticas. No parece casual, entonces, que los triunfos de tales coaliciones (Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay, El Salvador, República Dominicana y Ecuador) provengan, sobre todo, de la participación electoral y del voto de los sectores populares y medios de cada país (Ramírez F., 2006: 30-44).

El relanzamiento de la acción pública, en el marco de un intenso protagonismo del Estado, y la recuperación de sus capacidades de promoción y conducción del desarrollo se han situado, desde inicios del siglo XXI, en el centro de la acción gubernativa en diversos países de la región. Tal enfoque insinúa la instauración de un ciclo posneoliberal en la política económica, pero también el advenimiento de una constelación de políticas con fuerte acento en la (re)distribución de la riqueza, y la reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo. Así, y aunque el posneoliberalismo no condense todo el ideario que los sectores progresistas latinoamericanos han venido construyendo a lo largo del último cuarto de siglo, se sitúa en el corazón de sus dilemas estratégicos y de sus programas y conflictos políticos internos, allí donde muchas de sus fuerzas han llegado al poder.

La innovadora agenda de políticas públicas que ha lanzado el gobierno ecuatoriano, en el breve ciclo que va de enero 2007 a agosto 2009, se sitúa globalmente, al igual que el resto de la región, en las coordenadas del posneoliberalismo. Es muy probable, sin embargo, que, de confirmarse la tendencia de cambio político que vive el país, lo que hoy se esboza como un horizonte de superación del neoliberalismo se decante, en pocos años más, como una propuesta integral sobre las formas más idóneas para mejorar las condiciones de vida de las sociedades del sur del globo.

Por lo pronto, el triunfo de Rafael Correa y Alianza País (AP) en las elecciones presidenciales del último trimestre de 2006 abrió el abanico de oportunidades para el «relanzamiento de la acción pública», como principal detonante de una estrategia de desarrollo heterodoxa, cuyos fines últimos son la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas, en el marco de un acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades sociales.

4.2.3. Sentidos y avances de la nueva acción pública: la Constitución como horizonte

En los 31 meses transcurridos desde la asunción al mando del presidente Correa, el relanzamiento ha implicado un progresivo retorno estatal al primer plano de la escena política. En la agenda interna, se ha apuntado hacia el reestablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía, y de distribución y (re)distribución de la riqueza social. En el ámbito de la política exterior, se ha avanzado en la concepción de una estrategia geopolítica que impulsa diversos procesos de integración regional, así como una inserción soberana en el contexto global.

El esbozo y la puesta en marcha de una nueva agenda pública ha supuesto, sin embargo, una intensa disputa política con los partidos tradicionales y las élites ecuatorianas: círculos empresariales, bancarios, financieros, mediáticos –afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los noventa– e incluso diversas agencias estatales, corporaciones y sectores burocráticos comprometidos con el viejo orden han desafiado y bloqueado abiertamente las extensas expectativas de cambio impulsadas por el nuevo gobierno. La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que Rafael Correa promocionó desde el inicio de la campaña electoral del 2006 lo situaron siempre en las antípodas del poder establecido.

Apoyados en un sólido respaldo popular y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, el movimiento político Alianza País (AP) y el gobierno asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado y de desarrollo de la década de los noventa. Las decisiones políticas del régimen lo ubican, entonces, por fuera de la pugna hegemónica entre los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder, prácticamente, desde el retorno de la democracia en 1979: el polo de intereses económicos articulado en torno al Partido Social Cristiano, al que se sumaron en su tiempo la Izquierda Democrática y la Democracia Popular; y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, por medio de un Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque como en los nexos entre este y el polo Partido Social Cristiano (Unda: 2008).

El gobierno ha enfrentado, con mucho éxito, a este amplio bloque de poder. La incautación estatal de casi 200 bienes del poderosísimo grupo Isaías (septiembre de 2008) y el cobro de la deuda pública de dicho grupo reafirmaban la defensa de los intereses públicos y la vocación antioligárquica de la Revolución Ciudadana. Se retomaba, a la vez, la tarea inconclusa que dejaron los gobiernos nacionalistas militares de los años sesenta y setenta, que diezmaron únicamente la estructura de poder de los terratenientes serranos en relación con la democratización de las relaciones económicas y políticas en el Litoral. En tal opción se delinea una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal.

La derrota electoral de los partidos políticos –del centro a la derecha–, que inauguraron el régimen democrático en 1979, durante los comicios convocados para la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en 2008, el deterioro del espacio de representación de las formaciones derechistas surgidas a fines de siglo (Partido Renovador Institucional Acción Nacional, Partido Sociedad Patriótica) y la afirmación de una nueva fuerza política progresista (AP), acompañada, no sin tensiones, por otras pequeñas fuerzas de izquierda en el seno de la Asamblea, reflejan la configuración de una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

De este escenario, surgió el proyecto constitucional presentado al país la última semana de julio de 2008 y ratificado el 28 de septiembre de ese año. Descontando la ratificación del presidencialismo como régimen político, la Carta Magna avanza, entre otros elementos, hacia cuestiones ligadas con:

- implantación de una economía social y solidaria;
- reconstitución y racionalización estatal;
- descentralización del Estado;
- recuperación de la planificación pública;
- regulaciones ambientales del desarrollo;
- consagración de los derechos de la naturaleza;
- reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado;
- promoción de la participación social y el poder ciudadano;
- construcción de un Estado constitucional;
- ampliación de los derechos;
- prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo;
- primacía del poder civil sobre el actor militar;
- profundización del sufragio universal, que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares.

La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular en contra el neoliberalismo, y otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, así como en contra de la política y la economía represadas a lo largo de los años noventa. La particularidad del proceso político en curso ha estado caracterizada, desde esta perspectiva, por líneas de cambio y ruptura política con el «viejo orden», que han adquirido un estatuto constitucional y que, más allá de la agenda gubernamental, se han convertido en ejes de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para los ecuatorianos.

La Carta Magna delinea, entonces, el horizonte de sentido de la dinámica democrática y de las decisiones gubernativas que el Ecuador deberá seguir en los años que vienen. La Constitución contiene y prefigura las líneas maestras del proyecto colectivo con el que la sociedad quiere conducirse a sí misma, hacia un nuevo momento de su desarrollo histórico.

Asistimos, por tanto, a un ciclo en el cual el liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, este campo ideológico expresa una mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en «el camino al desarrollo» (Cuadro 4.3).

Estos elementos están atravesados por una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en grandes capas de la población. El predomino de este conjunto de ideas expresa que el conflicto y la lucha política, que antecedieron a la vigente transición política, delinearon un horizonte de comprensión común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por específicos modos de dominación. Es más probable que un proyecto político se consolide democráticamente, y no de modo despótico o coercitivo, cuando el bloque de gobierno y la sociedad comparten un conjunto más o menos extenso de valores e ideas políticas.

Cuadro 4.3: Percepciones ciudadanas sobre Estado y mercado en el Ecuador: 1998-2007*

Descripción	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2007
Confianza en economía de Mercado.	73	61	54				44
Economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado.				45	51	59	40
Empresa privada es indispensable para el desarrollo.					66	59	43
Estado puede resolver todos los problemas.	25	30		23		20	38

* La fuente consultada no presenta datos para todos los años.

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

Entre estas ideas políticas, se destaca la necesidad urgente de relanzar la acción del Estado al primer plano de la regulación económica y de la reactivación económico-productiva. Este es uno de los elementos diferenciadores entre la nueva agenda pública y las políticas neoliberales. Bresser-Pereira (2007) ha señalado que, en los últimos años, América Latina asistiría a la emergencia de un nuevo discurso sobre el desarrollo, que no puede ser confundido ni con el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años ochenta, ni tampoco con la ortodoxia neoliberal convencional. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal consiste en que, para esta última, el concepto de nación no existe, mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental son las naciones, que usan su Estado para promover el desarrollo y las identidades interculturales.

Por lo demás, y sobre la base de algunas ideas del mismo autor, el nuevo enfoque, aún en plena configuración, recuperaría y colocaría en primer plano: a) la necesidad de constituir colectivamente una estrategia nacional para la inversión productiva, la innovación, el empleo y la inclusión; b) la idea de que, históricamente, el financiamiento de la inversión se ha hecho, en lo fundamental, sobre la base de capitales nacionales y ahorro interno, y no como plantea el discurso ortodoxo, a partir del ahorro externo y la transferencia de capitales de los países ricos; c) el convencimiento de que la estabilidad no debe ser sólo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés moderado, de manera que se procure razonables niveles de empleo y no sólo la atracción de capitales; d) la necesidad de conservar un cierto equilibrio fiscal, que lo diferencia en gran forma del desarrollismo del ciclo 1950/1980, a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo (se recurre, sin embargo, al déficit público en momentos puntuales para invertir estratégicamente y estimular la demanda); e) el postulado de que, en el ámbito macroeconómico, se busca generar ahorro público y no superávit primario, «que es solo una forma de esconder el pago de intereses a los rentistas»; y f) el imperativo de impulsar políticas distributivas y redistributivas en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de fortalecer el mercado interno (Bresser-Pereira, 2007).

En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado algunos pasos en la dirección descrita. La recuperación de la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional –durante el período 2001-2006, la inversión pública fue de 6,5% del PIB promedio anual, mientras que para el período 2007-2009, llegó a 9,9% del PIB promedio anual, es decir, 50% más que el promedio en los siete años anteriores–, como parte del diseño de una estrategia de desarrollo y de un plan nacional de inversiones, se articula con el intento de restablecer las funciones de (re)distribución de la riqueza y de regulación del mercado y la banca.

El nuevo gobierno ha manifestado una voluntad expresa de regular con mayor eficacia a los sectores privados de la economía; de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales y el capital financiero y de propiciar una más justa (re)distribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Aunque se trata todavía de un proceso en formación, pues los dos primeros años de gobierno deben ser definidos como un período de transición política en un contexto de una intensa conflictividad en torno a la redefinición de las reglas del juego político y a la reorientación de la economía, las decisiones gubernativas suponen ya un nítido distanciamiento cognitivo y político con los defensores del Consenso de Washington.

En esta perspectiva, y según las proyecciones de la CEPAL, el Ecuador se ubica como el quinto país con mayor crecimiento (6,5%) en América Latina en el año 2008, con un crecimiento, en el sector no petrolero, de 7,9%. En estos dos años de gobierno, la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, ha disminuido de 0.511 a 0.483, entre diciembre 2006 y diciembre 2008, es decir, en 0.03 puntos. En esa misma línea, mientras en el 2006 el 10% más rico ganaba 38 veces más que el 10% más pobre, hoy, dicha diferencia ha disminuido a de 24,5 veces.

Todo ello ha supuesto, simultáneamente, avanzar en la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización

del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas. El énfasis en tales elementos facilitaría la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo de las políticas públicas. Estas últimas cuestiones adquieren particular relevancia, tanto en la nueva Constitución como en el Plan Nacional para el Buen Vivir, y diferenciarían, efectivamente, los modos de concepción y funcionamiento estatal de aquellos que prevalecieron en las décadas anteriores a las políticas de ajuste estructural. Sin participación ciudadana y control social, sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal.

En este contexto de crisis que afecta al capitalismo global, la viabilidad de esta constelación emergente de políticas posneoliberales y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo orientado desde el Estado reposará, en buena medida, en la adecuada inserción del país en los procesos de integración regional en curso. El gobierno nacional se ha sumado activamente al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur, forma ya parte del ALBA y lidera el desenvolvimiento de la flamante UNASUR. Se han abierto, además, múltiples líneas de diálogo con otros países y potencias emergentes en el ámbito global (India, China, Rusia, Irán), mientras se ha renunciado al CIADI, uno de los instrumentos de mayor presión de los mercados globales para orientar el libre comercio. Un posicionamiento menos subordinado a la economía global pasa por una triangulación entre Estados y regiones articuladas.

En medio de la crisis global del capitalismo, el desafío del Gobierno de la Revolución Ciudadana consiste en mantener su línea de políticas posneoliberales, centradas en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades y abocada a la defensa de los intereses populares. Desde esta perspectiva, es una prioridad incrementar los recursos de inversión pública, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones de educación, salud, trabajo y seguridad social, así como diversificar las formas de producción y de propiedad, y ampliar el acceso al crédito y a todos los recursos productivos. El corazón de este proceso es la (re)distribución de la riqueza, como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras.

Todo ello exige, la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. La estrategia llamada «Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir» consiste en iniciar la transformación del modo de acumulación actual hacia el 2025, para llegar a ser un país terciario exportador de bioconocimiento y servicios turísticos, y concretar así, mecanismos de distribución y (re)distribución más justos y democráticos. Para ello, se han planteado algunas fases de acumulación que buscan a su vez, la satisfacción de las necesidades básicas, la consolidación de la industria nacional y una inserción inteligente y soberana del Ecuador en el mundo.

5

Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir

5. Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir

En el contexto del análisis histórico del pacto social excluyente que caracteriza la realidad ecuatoriana, se puede señalar que el marco normativo constitucional y el modo de desarrollo implementado durante décadas han excluido sistemáticamente a ecuatorianos y ecuatorianas de los procesos de (re)distribución de la riqueza y del poder, sin que el Estado haya sido capaz de garantizarles el ejercicio de sus derechos.

Por lo demás, si bien hasta la Revolución Liberal era posible calificar de «conservadoras» a las Constituciones, debe tenerse en cuenta también que no por ello han dejado de tener vigencia arraigadas tradiciones y prácticas culturales que explican la persistencia de los comportamientos clasistas, excluyentes, racistas y discriminadores que aún se observan a nivel de la vida cotidiana de la población ecuatoriana.

El nuevo pacto de convivencia que propone el Gobierno de la Revolución Ciudadana es un esfuerzo por hacer realidad un verdadero y efectivo régimen constitucional de derechos y justicia. Sin embargo, esto requiere de una estrategia de acumulación, generación de riqueza y (re)distribución radicalmente distinta a aquella que se desprende de los patrones históricos.

Esto último quiere decir que la construcción del Estado constitucional de derechos y de justicia, plurinacional e intercultural, y la sociedad del Buen Vivir –para todos y todas– es contraria al mantenimiento de una estrategia de acumulación sustentada solamente en los principios del mercado capitalista, en una economía primario exportadora que basa la (re)distribución en la apertura comercial a ultranza, la competencia del libre mercado y el asistencialismo focalizado de la política social neoliberal, sin considerar la diversidad de formas de producción y propiedad que se sostienen en principios de justicia, solidaridad, reciprocidad, cooperación y soberanía, y la capacidad del Estado de aplicar una política social de carácter universal y democratizadora.

A continuación se esboza la estrategia de largo plazo que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y (re)distribución que sustente un nuevo pacto de convivencia.

5.1. Hacia un nuevo pacto de convivencia y una nueva estrategia endógena de generación de riqueza

Una nueva Constitución implica generar un nuevo contrato social o pacto de convivencia entre las personas que habitan en una comunidad política. Al respecto la literatura contemporánea sobre la teoría de la justicia enuncia que todo contrato social parte de una idea en la cual «los principios de justicia son principios que unas personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad» (Rawls, 1999: 11). Esto último supone que las partes de este imaginario contrato social no se encuentran en situación de dominación ni de dependencia asimétrica en relación con otros individuos. En otras palabras, son independientes, libres e iguales.

Históricamente, no es posible afirmar que los sujetos que han participado en el diseño de los principios

constitucionales en nuestro país hayan actuado con completa independencia. No obstante, si nos preguntamos para quién ha diseñado estos principios, se puede señalar que no ha sido para todos y todas; por el contrario, han sido expresiones deliberadas de exclusión. La nueva Constitución parte, justamente, del reconocimiento de la existencia de procesos históricos de discriminación y subordinación de ciertos grupos poblacionales, y de las brechas que, hoy en día, separan a los ecuatorianos entre sí. En este sentido, la nueva Constitución propone dejar atrás los principios rectores de una sociedad liberal utilitaria (que no supo poner en práctica el reconocimiento de los derechos liberales) para conformar un igualitarismo republicano moderno.

En efecto, si bien –como se ha señalado– la Constitución de 1998 realizó importantes avances en términos de derechos, en el campo económico, de desarrollo y en el papel del Estado, conservó amplios componentes utilitarios, basados en una concepción de *Estado mínimo* y en un paradigma de desarrollo sustentado en el libre mercado como mecanismo principal de generación y (re)distribución de la riqueza económica. En este sentido, se puede afirmar que, en términos de derechos y de su pauta distributiva, la Constitución de 1998 puede definirse como liberal en sentido rawlsiano, mientras que en el campo económico mantiene una concepción utilitaria.

La sociedad liberal utilitaria ha tenido sus fundamentos en el egoísmo como motivación de competencia, en la desigualdad y la envidia como estímulos, en la actividad pública (sobre todo la acción estatal) como coste, y en la responsabilidad como problema. Tal perspectiva ha partido de la premisa de que en el contrato social todos los ciudadanos se encuentran en igualdad de condiciones. El objetivo máximo, en términos concretos, ha sido aumentar el bienestar de la población, entendiendo este bienestar como el mero incremento de la suma agregada de los ingresos y gastos de los ciudadanos-consumidores. La garantía de derechos, como hemos mencionado, estaba sujeta principalmente a la calidad de trabajador formal, cuyo poder adquisitivo viabiliza el acceso a tal garantía. A su vez, el modo de producción se caracterizaba por un desigual acceso a la propiedad, que garantizaba a los propietarios el control del trabajo y de la producción, convirtiendo al trabajador en instrumento. La distribución de la riqueza monetaria y, en el mejor de los casos, de los bienes primarios, era competencia del mercado y del asistencialismo subsidiario de la política social. Estas eran las características principales del pacto social que fundamentó la Constitución de 1998.

A diferencia de aquella, se puede afirmar que la Constitución de 2008 propone edificar un igualitarismo republicano moderno, basado en el principio de justicia, en donde la sociedad debe atender, por una parte, a las distancias intolerables entre compatriotas y, por la otra, a las cercanías que es preciso auspiciar, y que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

> «El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse (objetiva y subjetivamente) –en el lado negativo– por la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión, indignidad humana, subordinación o humillación entre personas, colectivos o territorios y –en el lado positivo– por la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas (colectivos) y donde los principios de solidaridad, cooperación y fraternidad (comunidad) puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento (o posibilidad de reciprocidad) entre los miembros y territorios que hacen a la comunidad política» (Ramírez R., 2008: 32).

La nueva Constitución reconoce que un nuevo pacto de convivencia no puede ignorar las injusticias históricas o intergeneracionales, por lo cual, parte de la constatación de que Ecuador es un país igualmente pobre y desigualmente rico, en donde la discriminación es parte de la cultura de interacción entre ciudadanos. Siguiendo valores socialistas que se fundamentan en el principio igualitario, la Constitución considera a la igualdad como principio rector de la construcción de otra sociedad. Para tal efecto, se sustenta en la convicción de que resulta injustificable e inaceptable toda desigualdad que no sea consecuencia de acciones elegidas responsablemente. Tal es el caso de las desigualdades

derivadas de diferencias biológicas o sociales. En la nueva Constitución, se da una importancia trascendental a corregir las distancias sociales a través de procesos redistributivos, y se reedita la vieja tesis de la virtud republicana, que veía en la comunidad de pequeños propietarios el cimiento adecuado para la buena salud de la República.

El nuevo pacto de convivencia parte de la constatación de la abismal desigualdad, exclusión y discriminación que existe en la comunidad política llamada Ecuador. En este sentido, una primera arista de la propuesta es reducir tales brechas a través de procesos de (re)distribución de los beneficios del desarrollo. Es decir, se establece explícitamente la falacia de la tesis de la abundancia, a través del reconocimiento de la justicia intergeneracional y del reconocimiento de la naturaleza en sujeto de derecho. El pacto de convivencia se propone como objetivo la búsqueda del Buen Vivir de los ciudadanos (de todos y todas sin discriminación alguna), el cual es viable únicamente si se tiene como meta la reducción de las desigualdades sociales, la eliminación de la discriminación y la exclusión, y la construcción de un espíritu cooperativo y solidario que viabilice el mutuo reconocimiento entre los «diversos iguales».

La nueva Constitución propone edificar una sociedad republicana que auspicie la construcción de una libertad positiva, concebida como un estado de no dominación que promueve el florecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos. Para ejercer tal principio es necesario disponer de los recursos materiales suficientes, como condición *sine qua non*. Corresponde para ello generar una ciudadanía con responsabilidad republicana, en cuyo ejercicio se construyan autónomamente sus preferencias. Esta construcción requiere de espacios institucionalizados de participación y deliberación, en los cuales se ventilen argumentos y en donde cada ciudadano esté en condiciones de defender sus posturas. Por lo tanto, el reconocimiento de formas de vida y de expresiones plurales es una condición de posibilidad para una vida auténticamente republicana.

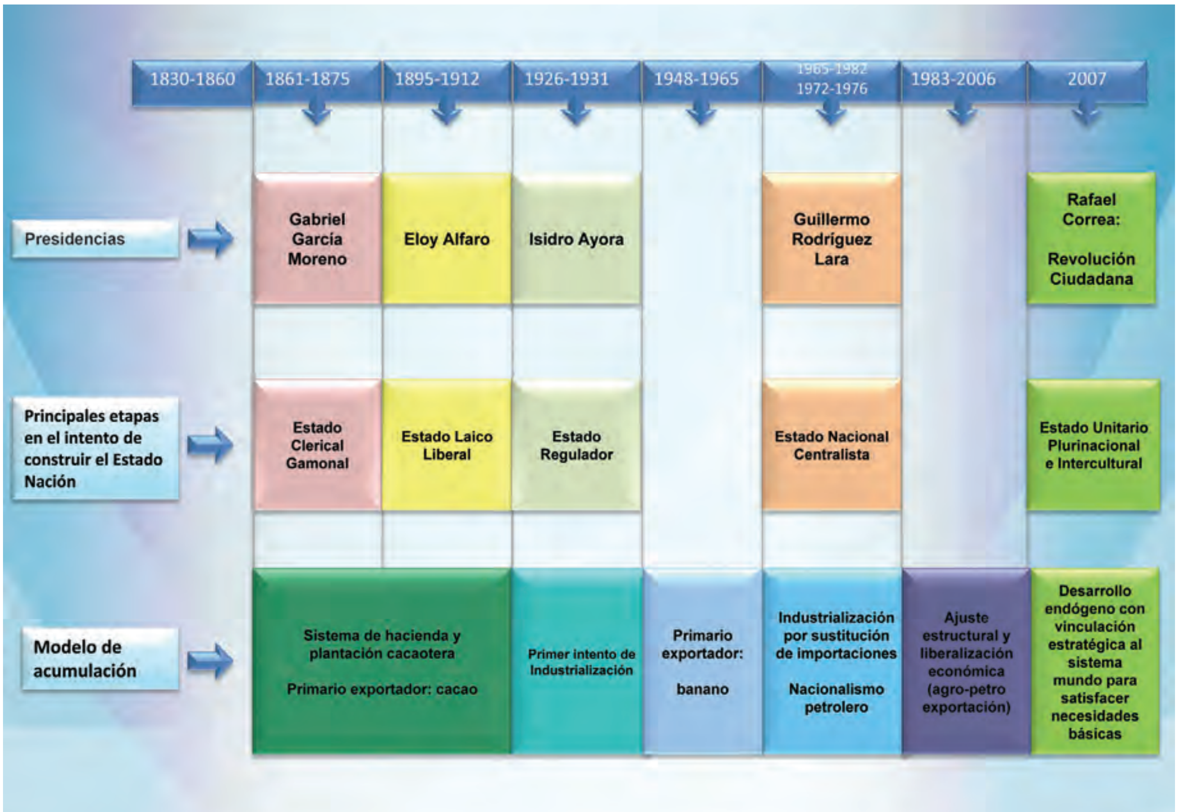
De otra parte, el republicanismo busca la autorrealización en el autogobierno, que supone enfrentar los retos de la actividad pública dado que, a través de la interacción se construyen mejores y más diversas formas de elegir el destino colectivo. Asimismo, si bien en el republicanismo la participación en la vida democrática asegura mayores libertades, es preciso reconocer que sin *virtud cívica* no es posible la libertad republicana. Como señala J.J. Rousseau, los ciudadanos republicanos «lejos de pagar por eximirse de sus deberes, están dispuestos a pagar por cumplirlos».

5.2. Construyendo un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir

La construcción de la sociedad del Buen Vivir tiene que estar asociada a la construcción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución. Los amplios niveles de desigualdad y exclusión que existen, además de las prácticas culturales que están enraizadas en la sociedad, son consecuencias de una estrategia de desarrollo que se ha sustentando principalmente en la acumulación de riqueza, a través de la producción de bienes primarios que se han colocado en el mercado externo. Se trata de la estrategia agroexportadora, a la que se ha hecho alusión en los párrafos anteriores.

La llegada del petróleo no fue más que otra forma de reprimarización, que volvió aún más extractivista a la economía ecuatoriana. Salvo ciertas etapas de la historia republicana cuando intentó construir una industria nacional, la riqueza se quedó en un Estado que no sembró petróleo ni redistribuyó sus beneficios, salvo entre aquellos grupos –generalmente empresariales y terratenientes– que lograron exportar bienes agrícolas. La liberalización de la economía y la dolarización profundizaron la concentración de la riqueza en un grupo que vio en la demanda de bienes industrializados un nicho de mercado que podía ser explotado: se trata de los importadores que han sido uno de los beneficiarios de esta estrategia. Ambos grupos, con vínculos muy cercanos a los favores del Estado y de la banca, han cerrado el círculo vicioso de la acumulación y la distribución excluyente de la riqueza en el Ecuador.

Figura 5.1: Regímenes de acumulación, modelos de Estado y principales gobiernos con proyectos de alcance nacional



Fuente: SENPLADES, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

El nuevo pacto social que ha firmado la sociedad ecuatoriana a partir del proceso constituyente impulsado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, no puede convivir con una estrategia primario exportadora, en un contexto en el cual el Ecuador no puede seguir siendo un proveedor más de bienes primarios, pues, de continuar por ese rumbo, este nuevo pacto social estaría destinado al fracaso. Es por ello que, para construir el Buen Vivir que imaginamos, resulta indispensable contar con una *hoja de ruta* alternativa para generar riqueza para (re)distribuirla.

Vale la pena aclarar que la estrategia de acumulación económica y de (re)distribución apenas es una arista de la multiplicidad de enfoques que debe tener una estrategia para alcanzar el Buen Vivir. Empero, en una sociedad en donde existen altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, es indispensable materializar alternativas a la estrategia primario exportadora que, como se ha destacado, ha evidenciado su fracaso. A continuación se aborda la nueva estrategia endógena de acumulación y (re)distribución para la satisfacción de las necesidades básicas en el mediano plazo.

5.3. Fases de la nueva estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo

El Ecuador emprende una transformación revolucionaria e histórica hacia el Buen Vivir de todas y todos los ecuatorianos, en el marco de un nuevo régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, socio-cultural y ambiental, para garantizar la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional, es el centro y la finalidad de la acción estatal y social.

La Revolución Ciudadana plantea una estrategia nacional endógena y sostenible para el Buen Vivir, con una inserción estratégica y soberana en

el mundo. Esta estrategia consiste en implementar políticas públicas que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución y (re)distribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades. En este marco, la planificación de la inversión pública, los incentivos tributarios para la producción y el crédito público productivo buscan superar el modelo primario exportador, democratizar el acceso a los medios de producción, crear las condiciones para incrementar productividad y generar empleo de calidad.

Como ya se ha señalado, la estrategia de acumulación del Ecuador ha sido, a lo largo de toda la vida republicana, la agro-exportación, a la cual se sumó, en las últimas cuatro décadas, el petróleo como bien exportable. Dicha forma de generar riqueza estuvo acompañada por una estrategia de liberalización de la economía y de (re)distribución por «goteo», ya sea en el mercado o a través de política social asistencial focalizada. Salir de tal modelo de manera inmediata resulta inviable. Se trata de aplicar un proceso de mediano y largo alcance, y avanzar en este horizonte de manera progresiva y racional.

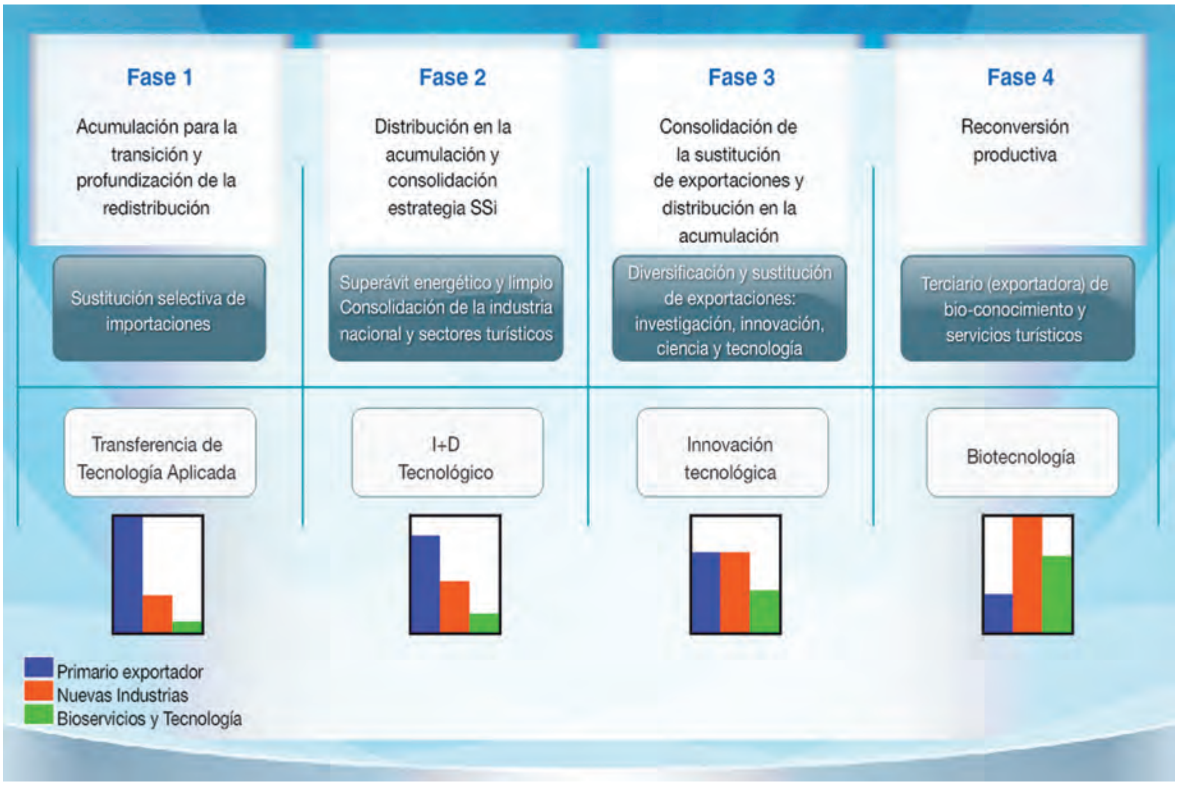
La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias relativas a la bio y nano tecnología. En este sentido, la nueva estrategia está orientada a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios. Biodiversidad es sinónimo de vida y, por lo tanto, de información. Hoy en día no existe ni la industria ni el conocimiento que nos permita valorar la biodiversidad y generar valor agregado del conocimiento de la misma reconociendo los preceptos éticos y de garantía de derechos de la naturaleza que deben guiar el accionar humano. A diferencia de las perspectivas ortodoxas de crecimiento, esta estrategia incorpora el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación, como variables endógenas al sistema productivo. Es preciso construir deliberadamente y auspiciar estas variables, si el país quiere producir transformaciones radicalmente cualitativas.[26]

Es necesario recalcar, no obstante, que el centro de atención del Buen Vivir durante estos períodos es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo. Si en la era del individualismo y el egoísmo se buscaba crecer y luego redistribuir a cuenta gotas, en esta era de solidaridad, reciprocidad y cooperación, se busca «*distribuir produciendo*» y «*producir redistribuyendo*». En este marco, la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la (re)distribución en el propio proceso de generación de riqueza.

Es por ello que una estrategia para una economía endógena y sostenible responde a lineamientos de planificación de mediano y largo plazo, con un horizonte de 16 a 20 años, que se alcancen de manera progresiva, considerando cuatro momentos principales. La figura 5.2 sintetiza los cuatro momentos o fases previstos en la estrategia endógena para la satisfacción de las necesidades básicas.

[26] Debemos recordar que se calcula que «más del 90% de la diversidad biológica que subsiste en el planeta se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales de África, Asia y América del Sur. A esto hay que sumar el conocimiento que proviene de saberes indígenas. De las especies vegetales del mundo, más de dos tercios son originales de los países periféricos y semi-periféricos. Más de 7000 compuestos medicinales utilizados por la medicina occidental son derivados del conocimiento de las plantas. Se puede concluir que a lo largo del último siglo las comunidades han contribuido significativamente a la agricultura industrial, a la industria farmacéutica y a la industria biotecnológica […] Las multinacionales farmacéuticas, alimenticias y biotecnológicas se han apropiado de los conocimientos de nuestros pueblos con una inexistente o mínima contrapartida, procesando luego estas sustancias y patentando los procesos y al mismo tiempo los productos que a partir de ellas lanzan al mercado» (Boaventura de Souza Santos, 2003:146).

Figura 5.2: Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas



Fuente: SENPLADES, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

La primera fase es de transición en términos de acumulación, en el sentido de dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; no así, en términos de (re)distribución, considerada como el centro del cambio en este período, y en general de la estrategia en su conjunto. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones[27], impulso al sector turístico y de inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica,[28] se sientan las bases para construir la industria nacional y producir cambios sustanciales en la matriz energética[29], motores de generación de riqueza en este período. La desagregación tecnológica a través de su transferencia, la inversión en el extranjero para la formación de capacidades humanas (especialmente en ciencias básicas y bio-disciplinas) y el fortalecimiento de condiciones adecuadas para el ecoturismo comunitario son las prioridades dentro de esta primera fase. En este período, la protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo será prioridad, así como aquellos asociados a iniciativas provenientes de la economía social y solidaria, al ejercicio de la soberanía alimentaria del país y, en general, a la satisfacción de necesidades básicas de los ciuda-

[27] Para una efectiva sustitución de importaciones se incentivará principalmente el desarrollo de las siguientes industrias nacientes: petroquímica; bioenergía y biocombustibles; metalmecánica; biomedicina, farmacéutica y genéricos; bioquímica; hardware y software; y servicios ambientales. Adicionalmente se asigna prioridad a actividades generadoras de valor agregado con importantes efectos en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas tales como la construcción (con énfasis en vivienda social), alimentos, pesca artesanal, artesanía, turismo comunitario, textiles y calzado.

[28] Uno de los retos es vincular, sobre todo, la inversión pública necesaria para el país con el ahorro nacional.

[29] La producción, transferencia y consumo de energía debe orientarse radicalmente a ser ambientalmente sostenible a través del fomento de energías renovables y eficiencia energética.

danos[30]. Además, evitar que el excedente se quede en la intermediación es parte de la estrategia de (re)distribución, por lo cual el repensar el sector servicios se vuelve clave en este período.

En la segunda fase, el peso relativo de la nueva industria nacional se incrementa frente a la de base primaria, y se busca consolidar un superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bioenergía[31]. En esta fase se apuntala la estrategia de generación de riqueza a través del eco-turismo comunitario y se busca que, desde el propio proceso productivo, se distribuya el excedente a través del reforzamiento de la economía popular, social y solidaria. Ligada a las industrias nacientes, se prioriza como estrategia la inversión en investigación y desarrollo, gracias a una alianza virtuosa tripartita: universidades, industria (pública y privada) e institutos públicos de investigación o centros tecnológicos de investigación. En este horizonte, la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel y de centros de excelencia en investigación aplicada serán prioridad. En este período la generación de ingresos para la economía nacional mantiene una dependencia de la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no renovables, tales como hidrocarburos y eventualmente minería.

La tercera fase consolida una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. Se espera que la industria nacional satisfaga la demanda interna y genere excedentes para exportación. Asimismo, la estrategia busca sustituir exportaciones por bienes con mayor valor agregado y no exclusivamente dependientes de procesos extractivos. En esta fase, el peso relativo de la industria nacional sería igual al peso relativo en la economía de los bienes primarios (exportables). La inversión en ciencia y tecnología deberá impulsar la innovación productiva en aspectos relacionados con la industria cuyas importaciones, en un primer momento, se buscó sustituir.

En la cuarta fase, la estrategia tiene como objetivo el despegue de los bio-servicios y su aplicación tecnológica. Se busca que el tamaño relativo de este tipo de servicios –principalmente de conocimiento– y de los servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario. Los servicios de conocimiento y su aplicación se auspiciarán y estarán vinculados con las industrias nacientes que se fomenta en la primera fase.

En este contexto, la estrategia de inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo depende estrechamente de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades básicas y no al contrario, como históricamente ha ocurrido en el país donde, bajo el esquema neoliberal, las decisiones públicas dependían de las políticas de liberalización del mercado globalizado.

Podríamos resumir que el centro de la estrategia endógena de generación de riqueza es convertir la principal ventaja comparativa que tiene el Ecuador, su biodiversidad, en valor agregado, gracias al disfrute del eco-turismo comunitario y de la transformación de esa información en conocimiento, bienes y servicios industriales para la satisfacción de las necesidades básicas. A su vez, el centro de la estrategia de democratización de los beneficios del desarrollo apunta a redistribuir los medios de producción y a consolidar una economía social y solidaria, que reparta la riqueza al mismo momento que la genera.

Si bien el objetivo de la estrategia es generar un tipo de riqueza que tenga como fin la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad política llamada Ecuador, dicho énfasis debe ser concertado a través de un proceso sostenible intergeneracionalmente que resulte, al mismo tiempo, democratizador de sus beneficios. En este sentido, se busca romper con dos falsas disyuntivas: a) conservación «*versus*» satisfacción de necesidades; y b) eficiencia «*versus*» distribución.

En esta estrategia, la conservación y el conocimiento de la información que tiene la biodiversidad es condición para la satisfacción de las necesidades. Se sostiene a una convivencia armónica entre ambas dado que «el no pago de la deuda social hoy es no pago de la deuda ambiental mañana, y el no pago de la deuda

[30] Nos referiremos en detalle a dichos sectores en la descripción de las Estrategias 2009-2013 de la siguiente sección.
[31] Para ello, la inversión en este sector deberá consolidarse en la primera fase de la estrategia.

ambiental hoy es a su vez no pago de la deuda social mañana» (Ramírez, 2008). En este marco, la eficiencia debe ser medida no sólo considerando las posibilidades abiertas para la construcción de una economía más productiva sino, sobre todo, mediante la evaluación de sus contribuciones a una sociedad más justa que satisfaga las necesidades básicas de la población.

La estrategia de construir una economía sostenible, que haga *endógenos* sus procesos para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y reduzca las vulnerabilidades externas, tiene connotaciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de evaluar la implementación de políticas públicas, su consecución y temporalidades. La tasa de acumulación de la economía pasa a estar sujeta a los objetivos de la satisfacción intergeneracional de las necesidades básicas y la (re)distribución, y no lo contrario. Es decir, el crecimiento está en función de la reproductibilidad de la vida, la cual tiene primacía sobre la acumulación de la economía.

Al tener como centro la satisfacción intergeneracional de las necesidades básicas, se pone énfasis en la producción con intensidad en mano de obra, y en la sustitución selectiva de importaciones. Por tal razón, la tasa de acumulación requerida resulta menor que en otras estrategias económicas. En este contexto general, se proponen complementariamente 12 Objetivos para el Buen Vivir y 12 Estrategias para el período 2009-2013, que corresponden a la primera fase de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades básicas, con las cuales se busca sentar las bases para la transformación radical de la sociedad ecuatoriana, en el marco del nuevo pacto de convivencia y la puesta en marcha de la nueva estrategia de generación de riqueza y (re)distribución.

6

Estrategias para el Período 2009-2013

6. Estrategias para el período 2009-2013

La primera fase de la transformación del modo de acumulación y (re)distribución, definida en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, sustenta y orienta la reconstitución de las bases institucionales, estructurales y de poder democrático que permitirán contar con cimientos sólidos para la aplicación del proyecto de cambio. La probabilidad de que la agenda gubernamental definida por la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades pueda ser puesta en práctica dependerá de acciones consistente y conscientemente aplicadas por la función pública; del poder relativo de las coaliciones sociopolíticas que apoyan o se oponen a las alternativas gubernamentales; y, por último, de la trayectoria en el tiempo de un amplio conjunto de condiciones institucionales y sociales de carácter estructural que afectan a las probabilidades de éxito.

En estos niveles deben ubicarse los nudos estratégicos fundamentales que el gobierno deberá encarar adecuadamente en el corto plazo, a fin de hacer viable el conjunto de políticas y programas diseñados en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Desde esta perspectiva se parte del supuesto que, como con cualquier proyecto de cambio, hacer viable al Plan significa impactar en el presente (2009-2013) sobre aquellos factores que permitirían abrir el escenario para que, en el futuro próximo (2025), los lineamientos de políticas propuestos tengan efectivamente cabida en la agenda pública.

Los condicionantes de la viabilidad de la estrategia general endógena para la satisfacción de necesidades en su primera fase se definen en doce específicas para el presente período gubernamental, que construirán los fundamentos para las siguientes tres fases de su aplicación. Las estrategias específicas para el período 2009-2013 desarrollan variables claves según su probabilidad estratégica de contribuir a la configuración del escenario más favorable para poner en marcha el proyecto de cambio en el mediano plazo.

6.1. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización

La construcción de una sociedad más igualitaria implica enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción; el concebir la tierra y el agua, como simples mercancías, desconociendo el derecho de los pueblos a su acceso, uso y disfrute; la limitada visión de la propiedad tan solo como propiedad privada; y el desconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

En sociedades como la ecuatoriana, marcadas por la desigualdad estructural, la democratización de los medios de producción no es tan solo un tema de justicia social, sino además un factor fundamental para el crecimiento económico y el Buen Vivir. Se ha comprobado que aquellos países que cuentan con mejores coeficientes de distribución de los activos productivos, no solo que crecen más, sino que su crecimiento se distribuye socialmente, es decir es más equilibrado y democrático, lo que les permite construir sociedades más igualitarias.

El Gobierno Nacional se ha planteado el reto de impulsar un proceso sostenido de democratización

de los medios de producción con especial énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social. La gestión del gobierno para el desarrollo del Buen Vivir, promoverá cambios fundamentales en la producción industrial, artesanal, de servicios, la estructura agraria, reconociendo especialmente la potencialidad de la ruralidad, de la pesquería artesanal y las agriculturas y economías familiares campesinas, implicando la diversificación productiva, la diversidad étnico-cultural, el desarrollo institucional, el acceso a oportunidades y activos productivos, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos naturales. Esto se realizará a través de la radicalización en la (re)distribución como democratización del crédito, la tecnología, la asistencia técnica y la capitación, entre otros. Además se debe impulsar la comercialización con énfasis en cadenas cortas y la sinergia productores-consumidores. Asimismo se garantizará la satisfacción de las necesidades básicas a través de la prestación universal de los servicios públicos de calidad en educación y salud, el acceso a la vivienda, a la alimentación y el vestido y el trabajo digno productivo y reproductivo.

El escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años.

La presente estrategia tiene un particular énfasis en el sector agropecuario, en el que los efectos de las políticas neoliberales fueron extremadamente nocivas al intensificar la concentración de tierra y agua en pocas manos; extender el minifundio; aniquilar la institucionalidad pública y el rol regulador y redistribuidor del Estado; asfixiar a las pequeñas economías campesinas al punto de expulsar a los pequeños productores campesinos de su tierra y convertirlos en migrantes o asalariados; y promover una polarización creciente entre campo y ciudad.

La expansión del minifundio conlleva un deterioro en las condiciones de vida de los productores familiares campesinos, que va acompañado de procesos de desertificación y deterioro de los suelos y de una productividad muy baja.

A escala internacional, este proceso condujo además a intensificar la brecha existente entre la producción agropecuaria de los países del Norte y del Sur, generando muy pocas oportunidades de acceso a los mercados internacionales para los pequeños productores campesinos de los países del Sur. Mientras los agricultores de los países del Norte continúan recibiendo subsidios y beneficiándose de diversas políticas de apoyo, los agricultores de los países en desarrollo deben enfrentar la competencia desleal de los primeros que pugnan por el libre acceso al mercado local.

Este escenario macroeconómico de corte neoliberal tiene que ser enfrentado con propuestas programáticas que redimensionen los vínculos entre la economía, la sociedad y el Estado. Parte sustancial de este programa es la estrategia para el Buen Vivir rural, en la que se combinan actividades agropecuarias y pesqueras con otras esferas productivas vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas: la industria de alimentos, la industria de la construcción con énfasis en la provisión de vivienda social y en infraestructura de saneamiento básico, las actividades artesanales (incluida la pesca), la industria textil y del calzado, y el turismo comunitario.

El desarrollo las capacidades de los sectores seleccionados –hasta hoy excluidos– posibilitará la generación acelerada de empleo y trabajo productivo, y permitirá la inclusión de ciudadanas y ciudadanos, economías familiares y formas asociativas, en una amplia diversidad de formas de propiedad (privada, pública, comunitaria, etc.), que propenderán a fortalecer una dinámica productiva que impulse procesos de desarrollo y otras formas de relaciones sociales que recuperen una mirada de equidad social y de vinculación no mercantil, y una articulación y complementariedad entre las áreas urbanas y rurales, asegurando el Buen Vivir de toda la población.

El Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo

para el autoconsumo, el intercambio democrático y el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.

Para la estrategia seleccionada es fundamental fomentar el conocimiento, la valoración de los saberes ancestrales y de formas de producción que permitan una adecuada regeneración de la naturaleza. Todo ello en el marco del apoyo que el Estado debe brindar a la producción social y solidaria y al cambio en los patrones de consumo.

Para incentivar una propuesta socioeconómica alternativa que profundice la democratización de la producción se establecen los siguientes lineamientos:

- La eliminación de las brechas urbano-rurales y las disparidades inter e intra-regionales.
- El fomento a los procesos de comercialización alternativos con participación reguladora del Estado.
- La creación de empleo productivo y el reconocimiento del valor social y los valores éticos del trabajo, el diálogo de saberes y el acceso a mercados e información.
- El apoyo a la recuperación de la tecnología y los conocimientos ancestrales, así como también a otras formas no mercantiles de relación económica.
- El apoyo al acceso de formas diversas de propiedad privada, pública, comunitaria que cumplan fundamentalmente la función social de garantizar la soberanía alimentaria, la (re)distribución de la riqueza y la generación de empleo.
- La prioridad a los pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios, mujeres, niñas y niños, jóvenes y ancianos, en la implementación de programas de desarrollo socioeconómico, ambientalmente sustentables y culturalmente aplicables.
- La investigación en ciencia y tecnología para aplicarla al desarrollo productivo en el marco del diálogo de saberes.
- El fortalecimiento de las identidades y el reconocimiento de la diversidad como parte sustancial de la generación de una sociedad unida en los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad.

6.2. Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir

Esta estrategia tiene por objetivo iniciar un proceso de transformación del patrón de especialización de la economía que permita superar el modo de acumulación primario-extractivista-exportador y revertir las externalidades negativas que éste genera para la calidad de vida, individual y colectiva, de la población. El modo de acumulación que se impone en la sociedad depende y se reproduce a través del patrón de especialización de la economía. De aquí deviene la importancia de esta estrategia para el mediano y largo plazo.

La transformación del patrón de especialización de la economía permite aumentar la participación en la economía de una serie de industrias nacientes, que cumplen con unas características generales que implican externalidades positivas para el Buen Vivir. Esto permite la reproducción de un círculo virtuoso en que la economía social y solidaria, al servicio de las necesidades humanas y en armonía con el ecosistema, aumenta la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (*clusters*) que fortalecen los encadenamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes, desarrolla el potencial de la demanda doméstica y fortalece la soberanía comercial sin dejar de aprovechar las ventajes que ofrece el comercio exterior. En este proceso se privilegiará a la economía social y solidaria, en el contexto de la propiedad no capitalista; por ello, no se trata de una industrialización tradicional sino un componente de apoyo al desarrollo de capacidades económicas para la economía social y solidaria.

En el Ecuador, el patrón de especialización se caracterizó por ser primario, extractivista, y concentrar su dinámica únicamente en la exportación. Este patrón de la economía limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir pues reproduce un esquema de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el

ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos para el estancamiento de la mano de obra especializada y una concentración de la mano de obra no-calificada. Esta dinámica de la mano de obra tiende a mantener bajos los salarios reales en la economía y, consecuentemente, la capacidad de demanda doméstica se estanca pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, mantiene una baja capacidad de consumo y la imposibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica endeble y sin posibilidades de mejora, el mercado interno no puede desarrollarse y la expansión de la producción debe concentrarse en el sector externo. Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios exportados. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, está sujeto a una dinámica de rendimientos decrecientes a escala, en la que los incrementos en la inversión dan cada vez menores beneficios económicos. La economía ecuatoriana está altamente concentrada en este patrón, lo que implica un estancamiento de la industria y un dominio de las actividades primario-extractivistas-exportadoras y sus externalidades negativas.

Adicionalmente, cabe considerar que la dolarización es un esquema monetario rígido que no permite manipular el tipo de cambio como variable de política para enfrentar efectos negativos en la economía nacional detonados por la variación de los precios relativos del intercambio comercial. De aquí que el esquema monetario ecuatoriano implica una mayor vulnerabilidad externa. Por ello, resulta imprescindible la sustitución selectiva de importaciones, no sólo como política de desarrollo a mediano y largo plazo, sino también como opción para reducir la vulnerabilidad externa y apuntalar la sostenibilidad del esquema monetario en la actualidad.

Por todo esto, es imperativa la necesidad de cambiar el patrón de especialización de la economía. La alternativa, por contraposición, es un patrón de especialización enfocado en la producción secundaria y terciaria, generador y agregador de valor, y que desarrolle el mercado interno sin dejar de aprovechar las ventajas del comercio exterior. Este énfasis en la producción de los sectores secundario y terciario está asociado a un marco de incentivos para la expansión de la mano de obra especializada, tendiente a aumentar los salarios reales en la economía y, consecuentemente, aumentar la capacidad de demanda doméstica, pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, incrementa su capacidad de consumo y la posibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica creciente y con posibilidades de mejora, el mercado interno puede desarrollarse y convertirse en una importante alternativa para la expansión de la producción. Esto reduce la dependencia externa del país y disminuye la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, permite aumentar la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (*clusters*) que fortalecen los encadenamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes. De este modo, incentiva la generación endógena de mejores tecnologías que dinamizan la sinergia económica. Todo esto permite que la economía se desconcentre hacía un patrón de especialización en que la industria y la manufactura tengan una mayor participación.

Sin embargo, el patrón de especialización de la economía tiende a mantenerse concentrado y estancado en la alternativa primaria-extractivista-exportadora, pues esta en el corto plazo ofrece un mayor retorno a la inversión. La estructura de costos de esta alternativa tradicional es baja y el país cuenta ya con la infraestructura básica necesaria para desarrollarla. Por el contrario, la segunda alternativa tiene una estructura de costos más alta y la capacidad instalada necesaria para desarrollarla –infraestructura, mano de obra calificada, tecnología, capacidades humanas especializadas– todavía no está completa en el país. Por estos motivos, la única forma de cambiar el patrón de especialización de la economía es a través de la intervención del Estado, a fin de que revierta esta situación relativa de las condiciones de producción. Esto permite apalancar la inversión privada y vuelve más rentables a los sectores generadores de valor (industria, manufactura, servicios, entre otros). La intervención del Estado, a través de políticas económicas de incentivo y de una fuerte inversión pública que permita desarrollar las condiciones necesarias

para que la rentabilidad relativa entre estas dos alternativas favorezca a los sectores secundario y terciario, resulta imprescindible.

La sustitución selectiva de importaciones juega un papel fundamental en esta estrategia, porque permite enfrentar varios problemas al mismo tiempo. Por un lado, permite reducir la debilidad estructural de la balanza comercial. Por otra parte, abre espacios de demanda en el mercado interno para industrias nacientes, secundarias-terciarias y generadoras de valor. Finalmente, disminuye la dependencia externa, incentiva la generación endógena de tecnología y coadyuva a consolidar la soberanía económica.

La sustitución se enfoca en los sectores que cumplan con las siguientes características generales: secundario-terciarios, generadores de valor, desarrollo de infraestructura y capacidades estratégicas para el sector en cuestión (conocimiento y destrezas imprescindibles para el avance de un sector), empleo de mano de obra calificada, desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas. Y que no cumplen también, las siguientes características específicas: i) ser intensivos en mano de obra pero con mayor valor agregado; ii) que ayuden a obtener soberanía alimentaria; iii) que no multipliquen los impactos ambientales de la economía, como aumentar la frontera agrícola o incurran en tipos de producción altamente contaminante; iv) que estén ligados a sectores estratégicos en el largo plazo; y v) que no fundamenten su productividad en ventajas comparativas naturales.

Dicha estrategia implica la implementación de un proceso de transición, en el que se dará impulso a sectores industriales deseables –que cumplan las características descritas en el párrafo anterior– ya existentes, que generen empleo con una serie de incentivos y políticas específicas para dichas industrias.

Esta intervención pública sólo puede revertir la situación inicial en el mediano y largo plazo, por lo que se requiere una implementación con continuidad y enmarcada en la estrategia de largo plazo, la cual debe ser empezada desde ya. En la etapa inicial, la intervención pública debe implementarse a través de políticas que se orienten hacia:

- Sustitución selectiva de importaciones: que permita aumentar la participación de las industrias nacientes en el mercado interno y reducir la dependencia externa de la economía nacional y su vulnerabilidad.
- Incremento de la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos: para ello se conformarán enclaves de producción y complejos industriales, que permitan alcanzar economías de escala y posibiliten la estructura productiva que genere rendimientos crecientes.
- Diversificación productiva: que permita reducir la concentración de la producción y el desarrollo de nuevas capacidades de producción y potencialidades de crecimiento económico.
- Desconcentración de la estructura productiva y de los medios de producción: para facilitar una mejor distribución de la riqueza y una composición más competitiva de los mercados, que aporte con mayor eficiencia en términos sociales.
- Diversificación de la producción exportable: para reducir la vulnerabilidad ante choques exógenos en el precio y demanda internacionales, y la volatilidad económica que generan.
- Aprovechamiento del ahorro interno y externo: para potenciar la producción a través del cumplimiento de la función social de la intermediación financiera; esto es, canalizar los excedentes de la economía hacia la inversión productiva.
- Impulso del desarrollo territorial equilibrado: que permita distribuir las funciones económicas de los territorios de manera equilibrada y en función de la calidad de vida de la población local y en equilibrio con los intereses estratégicos nacionales.

6.3. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales

El aumento de la productividad real, la diversificación productiva y la transformación de las exportaciones e importaciones son instrumentos de esta estrategia, porque permiten mejorar el desempeño de la economía para el Buen Vivir, desarrollar el mercado interno, reducir la dependencia externa

del país y disminuir la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de la demanda exterior y de los precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. La estrategia apunta a diversificar los productos, los destinos y los productores que participan en el comercio internacional.

Los instrumentos referidos, en el mediano y largo plazo, facilitan la inserción estratégica, inteligente y soberana en el mundo. La presente estrategia busca superar el concepto tradicional de competitividad, utilizado en el contexto del comercio internacional, en que los países no cooperan sino que compiten como si fueran corporaciones. Esto genera una serie de graves problemas, pues suele acarrear guerras comerciales, endeudamiento excesivo, presión por mantener salarios bajos, desempleo por la rigidez de la movilidad de la mano de obra de labores no-calificadas a tareas especializadas, entre otros. Para superar estos problemas se buscará transitar hacia equilibrios más cooperativos y menos de facto, que permitan un proceso de cambio menos traumático, en que la estructura económica existente no se debilite ni deje de producir, sino que por el contrario se fortalezca y amplíe sus oportunidades no sólo en el mercado exterior –o las exportaciones– sino también en los mercados internos de la economía doméstica. De esta manera, se plantea avanzar hacia mayores y más diversas exportaciones, y al mismo tiempo, un mercado interno emergente que revele cada vez una mayor capacidad de demanda y que también favorezca la diversificación de las importaciones.

Tradicionalmente, la productividad se entiende como la capacidad relativa de generar un volumen de producción con un acervo dado de factores productivos e insumos. A mayor producción obtenida, con el mismo acervo, mayor productividad. Pero este concepto tradicional lleva implícito el tratamiento de las personas y de la naturaleza como recursos a ser explotados. Este concepto tradicional no es compatible con el marco constitucional actual del Ecuador, en que las personas y la naturaleza son sujetos titulares de derechos.

Un nuevo concepto de productividad debería apuntar a que la producción pueda mantener niveles satisfactorios para cubrir las necesidades humanas sin explotar a las personas y a la naturaleza. Es decir, una productividad al servicio de la vida, y no a expensas de ella. La productividad así entendida, debería ser la capacidad relativa de generar un volumen de producción, con un aporte dado de trabajo humano y sin presionar los límites del ecosistema. A mayor producción obtenida con el mismo aporte de trabajo y menor impacto ecosistémico, mayor productividad.

Sin embargo, la concentración de la producción, tanto por el lado de la tenencia de los medios de producción como por las grandes actividades económicas primarias-extractivistas-exportadoras, constituye un obstáculo para la aplicación de un nuevo concepto de productividad. Por ello, como paso previo, resulta necesario trabajar en la desconcentración y diversificación de la producción.

En el Ecuador, además, la concentración de la producción exportable se enfoca en el sector primario y extractivista, y en una serie de productos tradicionales. Esta concentración, y poca diversidad de la oferta exportable limitan las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir, pues reproducen un patrón de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos desfavorable para el Buen Vivir.[32] Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y en los precios internacionales de los productos primarios exportados.

Como consecuencia de lo anterior, la oferta exportable se concentra en pocos productos tradicionales, sustentados únicamente en una ven-

[32] Al respecto, se puede ver la estrategia de transformación del patrón de especialización de la economía, en la sección 6.2.

taja comparativa estática determinada por la explotación irracional de la dotación de recursos naturales del país. La riqueza que se supone producen las actividades extractivistas no es riqueza genuina, solamente constituye una sustitución de la pérdida de riqueza natural –como las reservas de crudo o minerales– por una ganancia monetaria de corto plazo. Algo similar sucede con otros recursos renovables que se producen a expensas de la degradación de la capacidad productiva de los medios de producción, particularmente el suelo. Este tipo de producción, además, se concentra también por el lado de la demanda en una serie de destinos tradicionales de las exportaciones. Esto hace más vulnerable a la oferta exportable, pues la colocación de su producción no diversifica los riesgos asociados a la contracción de la demanda en un mercado en particular. Por el lado de la oferta, la concentración se da en un tipo y número limitado de productores y exportadores, lo cual impide la expansión de cadenas productivas. Por ello resulta indispensable desconcentrar.

Esta estrategia se complementa con la estrategia de transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir. En conjunto, ambas instrumentan el cambio del patrón de acumulación en la economía por medio de la transformación del círculo vicioso: producción primaria, bajas capacidades humanas, rendimientos decrecientes, bajos salarios, poca capacidad de demanda doméstica, dependencia externa; hacia el círculo virtuoso: producción generadora de valor, mayores capacidades humanas, rendimientos crecientes, mejores salarios, mayor capacidad de demanda doméstica, menor dependencia externa y mayor soberanía.

El aumento de la productividad real, la diversificación productiva y la diversificación de las exportaciones e importaciones sólo pueden concretarse en el mediano y largo plazo. Para iniciar su avance, debe implementarse en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, a través de políticas orientadas hacia:

- Impulsar la economía endógena para el Buen Vivir con tecnologías más limpias y eficientes: para dar el salto cualitativo en la estructura productiva y hacer más sostenible nuestra economía.
- Desarrollar mayores y mejores capacidades especializadas en la mano de obra: que se remuneren con mayores salarios y permitan ampliar las oportunidades de las personas y su goce pleno del Buen Vivir.
- Controlar el abuso laboral y desincentivar el trabajo en condiciones precarias y de sobre-explotación para superar la visión limitada y tradicional de la competitividad que pone como base la explotación de la mano de obra a través de remuneraciones bajas.
- Impulsar la incorporación de valor agregado en la oferta exportable: de manera que se genere valor en la economía sin depredar nuestros recursos naturales, que podemos preservar para nuestro goce y el de las futuras generaciones.
- Incrementar la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos, la formación de enclaves de producción y la construcción de complejos industriales.
- Desarrollar la infraestructura y construir las condiciones que permitan una inserción de diversos productos no tradicionales en la oferta exportable: para reducir la vulnerabilidad externa de nuestra economía y potenciar nuevas oportunidades de expansión económica para la generación de empleo.
- Promover el desarrollo de oferta exportable en las industrias nacientes para consolidar el nuevo patrón de especialización de la economía enfocado en los sectores secundario-terciarios, generadores de valor, en el empleo de mano de obra calificada, en el desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas.
- Impulsar la desconcentración y diversificación productiva como medio para lograr un desarrollo territorial más equilibrado que aproveche el potencial de los territorios y enfoque las estructuras económicas en la satisfacción de las necesidades locales sin desatender los objetivos estratégicos a nivel nacional.

6.4. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana

Más allá de la mirada neoliberal que subordina la globalización a la lógica especulativa de los mercados financieros y de los desafíos que el orden geopolítico mundial presenta, es imprescindible partir de una noción integral de soberanía para articular una política exterior moderna, operada por una diplomacia activa y dinámica.

El concepto de soberanía que el Ecuador promulga nos obliga a plantear nuestra integración, con y para los pueblos del mundo, de una manera amplia y solidaria, como la capacidad de los propios pueblos para autodeterminarse en sus decisiones públicas, en materias política, territorial, alimentaria, energética, económica, financiera, comercial y cultural. Esto implica rebasar la visión de soberanía que se limita al control de las fronteras, para incorporar las dimensiones política, económica, cultural, alimentaria, ambiental y energética. El ejercicio de la soberanía debe darse de manera amplia, para construir un mundo más equitativo, justo y solidario, donde prime la justicia transnacional, como el ejercicio y la garantía, sin fronteras, de una justicia participativa, socioeconómica pero sobre todo intergeneracional, en el espacio global.

El objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional, que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica. Esto implica tomar distancia de las directrices convencionales, para insertar al país inteligentemente en redes políticas, económicas y sociales que brinden una mirada alternativa y complementaria del esquema de integración del país a nivel global.

La estructura de una economía extractivista y primario-exportadora de monocultivos (cacao, banano, camarón) ha posicionado al Ecuador, por más de 200 años, en la periferia de la división internacional del trabajo. La mirada soberana de las relaciones internacionales busca cambiar esta historia mediante la reestructuración del sistema de acumulación, distribución y (re)distribución de la riqueza en el país, a través del fomento de una economía terciario exportadora. En el sector externo de nuestra política, esto implica establecer en el corto, mediano y largo plazo, un esquema de alianzas y aliados estratégicos, alineados y armónicos a nuestros objetivos nacionales; de tal forma que podamos fortalecer ejes alternativos de relaciones internacionales enfocados hacia el «Sur», dejando atrás las clásicas cartas de intención y las agendas condicionadas de gobiernos anteriores.

El nuevo orden internacional que perseguimos es multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur; favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico. El punto privilegiado para construir estos espacios, es la promoción del regionalismo latinoamericano. Por ello, tanto la Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR), como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe (OELAC) son prioridades nacionales a la hora de articular mecanismos de integración convergente y posicionamiento alineado para la definición de agendas globales.

El Ecuador es promotor de la construcción de la «Nueva Arquitectura Financiera Internacional». Por lo cual, promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones multilaterales, sin reglas excluyentes para la toma de decisiones, cuyas políticas de fomento del desarrollo se centren en la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y se alineen a sus prioridades nacionales y territoriales. Adicional a ello, la nueva banca de desarrollo regional, que promueve el país, debe generar mecanismos financieros anticíclicos que doten de mayor autonomía financiera a los países, para la consecución de sus programas de gobierno. Así, el fortalecimiento y capitalización del Banco del Sur es sin duda la acción prioritaria en este eje de integración soberana regional.

La construcción de un sistema de compensación de pagos, coordinado por los bancos centrales de la región, va mas allá del simple interés de contar con una moneda común y la disminución de los costos de transacción para los flujos comerciales interregionales. La instauración del SUCRE

(Sistema Único de Compensación Comercial Regional), significa contar con un mecanismo regional para la estabilización y la integración de los mercados financieros; teniendo en cuenta un enfoque de autonomía frente a la política monetaria y a la histórica y onerosa intermediación financiera de los centros hegemónicos del poder económico global. Contar con un sistema de compensación único en la región, posibilitará la integración de nuevos actores económicos y comerciales en los procesos de intercambio de bienes y servicios, debido a la disminución de la dependencia del dólar u otra divisa como mecanismo de pago; ya que ello beneficia al país dueño de la moneda por el simple hecho de emitirla. Por ello, son objetivos de toda negociación bilateral: la firma, ratificación y la puesta en marcha de sistemas de compensación de pagos para los intercambios comerciales entre los bancos centrales.

La dependencia de los centros de poder financiero y político tiene sus raíces en la concentración de nuestras exportaciones por país de destino; posibilitando monopsonios, que debilitan cualquier intención de generar cambios en la estructura asimétrica de negociación bilateral. Por ende, la política comercial es un instrumento para la diversificación de los mercados y la gama de productos exportables con mayor valor agregado. Sólo mediante la apertura de nuevos nichos de mercado en condiciones favorables para el país podremos generar la demanda externa de una producción que ocupe y genere cíclicamente mano de obra calificada, redes sociales más fortalecidas y coherentes con el medio ambiente, e infraestructura de calidad. De ahí que la premisa de posibilitar el acceso a mecanismos de comercio justo se vea encarnada en la promoción de Acuerdos Comerciales para el Desarrollo. Con lo cual las reglas que posibilitan un mayor intercambio comercial entre el Ecuador y cualquier otro país deberán ser enmarcadas en acuerdos que no sólo vean como objetivo la apertura arancelaria, sino que persigan un verdadero comercio justo considerando su responsabilidad social, ambiental e intergeneracional.

Complementariamente, el uso de subsidios, aranceles y salvaguardas para la sustitución selectiva de importaciones, en el marco de los acuerdos internacionales, es clave. En el mediano plazo la sustitución selectiva de exportaciones es una de las metas en el sector externo de nuestra economía, siendo de vital importancia el fomento de la industria nacional.

Otro objetivo de la política económica del sector externo es reducir al mínimo la intermediación; y ampliar el universo de actores en el comercio internacional, dando oportunidades en la participación de la riqueza generada en procesos productivos innovadores a asociaciones, cooperativas y otras formas de organización económica comunitaria, para que se vuelvan dínamos de la economía social y solidaria proyectada a nivel mundial.

Parte del desafío de producir bienes y servicios con gran valor agregado es generar capacidades sociales que permitan hablar de procesos productivos innovadores, asociados a la generación de conocimiento y tecnología aplicada. Por ello, es vital el uso del ahorro externo en forma de inversión extranjera directa y cooperación internacional no reembolsable –en sus formas de asistencia técnica, financiamiento y donaciones en especie–, para la inversión en ciencia y tecnología. Esto permitirá de manera efectiva poder hablar de una verdadera soberanía epistémica del país en el largo plazo; que empieza por la generación de un sistema de becas internacionales que fomente la apropiación del conocimiento científico e investigación de calidad en el territorio nacional e intercambio cultural.

El Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los extranjeros que habitan en nuestro país. El respeto a los derechos humanos y culturales, el reconocimiento entre iguales y la libre promulgación de nuestra cultura fuera de las fronteras, son mecanismos idóneos para garantizar los derechos de la población en condiciones de movilidad. De esta forma, contribuimos a configurar los principios de una verdadera ciudadanía universal.

La promulgación de la movilidad como un derecho y la no criminalización de la migración, tanto en tránsito como en el lugar de residencia, nos permitirá crear espacios de diálogo político y cooperación para el desarrollo con los pueblos del mundo, sobre todo con aquellos en los que residen millones de ciudadanos ecuatorianos.

La política exterior ecuatoriana, constituye un pilar clave en el proceso de construcción de un proyecto político de largo alcance y proyección nacional. La inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo nos permitirá posicionarnos privilegiadamente en el contexto del nuevo orden internacional, y al mismo tiempo ser pioneros de una política regional solidaria, justa y simétrica.

6.5. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación

La calidad de vida y progreso de un país independiente está ligado a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y ciudadanas y a la inversión que realiza en ciencia, tecnología e innovación. La educación superior y la investigación asociada a ella deben concebirse como un bien público en tanto su desarrollo beneficia a la sociedad en su conjunto, más allá de su usufructo individual o privado.

Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano con menores coberturas en educación superior. En ese sentido, debe ser una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. De la misma manera se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas, dado que el campo de la educación superior ha sido reproductor y no transformador, en sentido progresista, de la estructura de clases.

Es necesario que la educación superior se transforme en un verdadero mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades en el Ecuador. Para ello, primero se debe promover un acceso en donde el nivel socioeconómico no constituya un impedimento para ingresar ya sea a través de becas, ayudas económicas, políticas de cuotas o créditos educativos. Esto, sin menoscabar la importancia de que operen criterios meritocráticos propios de la educación superior. Es decir, la mayor democratización que debe operarse en el acceso no debe ser leída en términos antinómicos con la mayor excelencia académica que debe asegurarse en la educación superior.

En relación a esto último, debe implementarse un sistema de nivelación que permita dar tratamiento a las desigualdades educativas existentes en los niveles inferiores. Como parte de la efectivización de la igualdad de oportunidades resulta indispensable auspiciar el acceso de primeras generaciones a la educación superior universitaria. Especial importancia habrá que prestar al control de las diferentes ofertas formativas involucradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior –universitaria y no universitaria–, a fin de que esta diversidad no involucre desigualdades en términos de calidad, ni suponga una lógica segmentadora y que reproduzca una sociedad injusta.

En este sentido, y dado el mandato constitucional de construir una economía social y solidaria, resulta indispensable revalorizar la educación superior no universitaria de la más alta calidad para formar profesionales que aporten al cambio en la estructura productiva y al mismo tiempo aseguren condiciones de vida dignas y emancipadoras.

También se deben atacar otras formas de discriminación negativa producto de consideraciones de tipo religioso, cultural, étnicas, político-partidarias, de género, opción sexual, etc., tanto en el acceso como en el proceso de formación de las y los estudiantes.

Si bien el acceso y la igualdad de oportunidades en este nivel educativo resulta una de las más importantes deudas sociales a saldar, igual o más empeño hay que colocar en la garantía de la excelencia académica, tanto en la enseñanza superior como en la investigación científica.

Es indispensable para ello garantizar la máxima objetividad, imparcialidad, y los más altos estándares para evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior, sus programas y carreras.

Asimismo, se vuelve indispensable que las personas con más formación y más experiencia investigativa y en docencia accedan a una carrera académica-investigativa.

Por otra parte, la investigación que se realiza en las universidades debe transformarse en uno de los principales puntales de la transformación de la economía extractivista y primario exportadora

que tiene actualmente el Ecuador. En este sentido, y dado el rezago que tiene el país en investigación, debe ser prioridad de la cooperación internacional la transferencia tecnológica y de conocimientos que apunten a una satisfacción de necesidades básicas, más eficiente y con calidad, así como a la consolidación de la industria nacional. De la misma forma, toda inversión extranjera directa deberá ser portadora de tecnología y de conocimiento que puedan ser aprovechados por el Ecuador como parte de su desarrollo endógeno, sin estar sometido a condicionalidades y dependencias. Resulta indispensable ligar la investigación producida en las universidades a los institutos públicos de investigación, a fin de crear sinergias que permitan aportar valor agregado a la industria nacional. En este sentido, la investigación básica debe estar ligada a la investigación aplicada para la construcción de la industria nacional del país.

Dado que la biodiversidad es una de las principales ventajas comparativas, es prioritario que las universidades e institutos de investigación generen información a partir de esta riqueza natural, a través de investigaciones y ciencias básicas y aplicadas que pueda desarrollarse en armonía con su objeto. Las universidades desarrollarán, y siguiendo las potencialidades propias de cada región de planificación, entre otras acciones, bancos de semillas, de tejidos, germoplasma, ADN y material genético, que permitan conocer, clasificar, analizar, generar valor social agregado y resguardar el patrimonio natural del Ecuador.

En este marco, es fundamental contar con un banco de germoplasma, tejidos y ADN. De la misma forma, la construcción de una «biopolis» implica investigar todo aquello ligado a la producción, transformación y consumo de energías limpias y eficientes.

De igual manera, deberá ser política pública la inversión en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país, a través de becas de cuarto nivel para estudios de maestría, doctorado y postdoctorado en universidades de primer nivel. Dentro del mismo campo, deben existir políticas concretas para evitar la fuga de cerebros así como acciones para repatriar a ecuatorianos altamente formados. En esta línea, el país deberá fomentar programas de movilidad estudiantil principalmente de cuarto nivel, de docentes e investigadores a nivel interregional e internacional en búsqueda de generar redes de intercambio y generación de conocimiento. Esto en el afán de fomentar para que las universidades tengan más profesores-investigadores a tiempo completo y con el mayor nivel académico, con el propósito de construir una universidad que a más de transmitir conocimiento también lo genere.

En el marco de la búsqueda de una educación superior pertinente y con responsabilidad social, es necesario recalcar la importancia de conformar universidades que desarrollen programas educativos acordes a las ventajas comparativas que tiene cada uno de los territorios donde se asientan, y en función de la estrategia de sustitución selectiva de importaciones, de satisfacción de necesidades básicas y de diversificación de exportaciones, exportadores y destinos mundiales.

Los actores del sistema de educación superior y del sistema educativo nacional deben realizar ingentes esfuerzos para garantizar la integralidad y coherencia de toda la oferta educativa nacional más allá de sus niveles y modalidades. En este marco, se deben diseñar políticas específicas para impulsar la educación, la formación y la capacitación a lo largo de toda la vida, con particular atención a la educación de adultos.

Finalmente, se debe garantizar la responsabilidad indelegable del Estado en la elaboración de políticas públicas para este ámbito, so pena de profundizar los gravosos procesos de privatización y mercantilización de la educación superior. Estas políticas deberán ser recogidas en un plan sobre el sistema de educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

6.6. Conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento

El último siglo ha sido testigo de la sofisticación de los procesos productivos y del uso creciente de tecnologías de información y comunicación (TIC). De esta forma, surge la denominada «Sociedad de la Información y el Conocimiento», cuya característica

fundamental es la relevancia del trabajo de procesamiento de datos, información y conocimiento, en todos los sectores de la economía.

La construcción de la Sociedad del Buen Vivir tiene implícito el tránsito hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, pero considerando el uso de las TIC, no solo como medio para incrementar la productividad sino como instrumento para generar igualdad de oportunidades, para fomentar la participación ciudadana, para recrear la interculturalidad, para valorar nuestra diversidad, para fortalecer nuestra identidad plurinaciona. En definitiva, para profundizar en el goce de los derechos establecidos en la Constitución y promover la justicia en todas sus dimensiones.

En este sentido, la conectividad «total» y el impulso al uso de TIC no debe limitarse a la simple provisión de infraestructura que solo serviría para convertir a la población en caja de resonancia del modelo global, concentrador y consumista, sino que es indispensable crear los incentivos adecuados para que el Estado y los otros actores sociales generen contenidos congruentes con la transformación del país.

Entonces, infraestructura y contenidos son dos elementos concurrentes y, como tales, deben ser tratados de forma simultánea. La Constitución, dentro de los derechos del Buen Vivir reconoce a todas las personas, en forma individual o colectiva, el derecho al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; y pone énfasis en aquellas personas y colectividades que carecen o tengan acceso limitado a dichas tecnologías, y obliga al Estado a «incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales». De ahí que, en la perspectiva de profundizar el nuevo régimen de desarrollo, se hace necesario ampliar la visión sobre la conectividad y las telecomunicaciones considerándolas como un medio para contribuir a alcanzar los doce objetivos propuestos en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

En consecuencia, la acción estatal en los próximos años deberá concentrarse en tres aspectos fundamentales: conectividad, dotación de hardware y el uso de TIC para la Revolución Educativa. Sin embargo, el énfasis del Estado en tales aspectos implicará el aparecimiento de externalidades positivas relacionadas con el mejoramiento de servicios gubernamentales y la dinamización del aparato productivo.

El Estado debe asegurar que la infraestructura para conectividad y telecomunicaciones cubra todo el territorio nacional de modo que las TIC estén al alcance de toda la sociedad de manera equitativa. Aunque las alternativas de conectividad son varias (*wireless*, satélite, fibra óptica), la garantía de la tecnología más adecuada debe propiciarse desde la identificación de los requerimientos de los beneficiarios. Por ejemplo, la conectividad rural debe concebirse como una conectividad local, intracomunitaria, que responda a la manera en que las personas se comunican en la actualidad, y adecuar las opciones tecnológicas a dicha realidad. De esta manera, el empoderamiento de la población rural sobre el uso de las TIC se observaría en el interés de los participantes para aprehender más conocimientos.

De esta forma, el país se plantea como meta de mediano plazo la conectividad total de su territorio para lo que deberá combinar las distintas herramientas disponibles (*wireless*, satélite, fibra óptica) en función de las necesidades de los usuarios y las características geográficas; buscando siempre el balance entre los costos y los beneficios de utilizar el instrumento tecnológico más adecuado para cada caso.

La dotación de conectividad es una competencia concurrente del sector público y privado, pero es responsabilidad ineludible del Estado atender aquellos sectores que presentan poco atractivo para la inversión privada; garantizando, de esta manera, el acceso universal progresivo de los ecuatorianos, independientemente de su posición geográfica o económica, de su condición etárea o de género, de su condición física o de cualquier otro factor excluyente.

Así, el primer gran desafío es encontrar los mecanismos para la ampliación de la cobertura de redes informáticas y la capacitación de los ciudadanos en busca de su aprovechamiento creativo, en un contexto de apertura de oportunidades, inclusión e integración social.

En este contexto, la dotación de hardware a la población es complemento de la conectividad y aspecto determinante para garantizar niveles mayores de alistamiento digital; es decir, aumentar las capacidades generales para usar efectivamente las TIC.

Para el efecto, se deben considerar dos acciones estratégicas claves: facilitar el acceso a computadores a todos los estudiantes de nivel básico y medio, así como dotar de tecnología de punta a las Juntas Parroquiales Rurales y a las escuelas para convertirlas en catalizadores de los esfuerzos de alistamiento digital al transformarse en telecentros a disposición de la comunidad.

Este salto cualitativo demanda minimizar los costos de equipamiento por lo que se hace indispensable establecer alianzas estratégicas con proveedores de *hardware* y establecer una gran fábrica local que recicle y repotencie equipos.

La conectividad total y la disponibilidad de *hardware* ponen a disposición de la Revolución Educativa herramientas poderosas que posibilitan trabajar a nivel de cobertura y de calidad; por ejemplo, para ampliar la cobertura, las TIC permiten capacitar a distancia e incorporar programas de apoyo y tutoría para disminuir la deserción escolar.

Es probable, que las TIC posibiliten dar saltos enormes en relación a la calidad, en un primer momento, a través de la capacitación continua de los maestros y para suplir la falta de material didáctico-educativo en sectores remotos; y, en un segundo momento, para la introducción y uso de nuevos materiales educativos de calidad, desarrollados localmente para la trasmisión de saberes desde nuestra propia perspectiva histórica y cultural.

En consecuencia, será vital que el Estado fomente y promueva el desarrollo de software local, plataformas, sistemas, aplicaciones y contenidos que posibiliten a los ciudadanos y ciudadanas obtener provecho de las TIC en función de sus intereses y del contexto en que se desenvuelven.

Por otro lado, se hace prioritaria una transformación profunda del sistema de educación superior que posibilite la formación de profesionales y académicos que viabilizar el tránsito de una economía primario exportadora hacia una economía terciario exportadora de bioconocimiento y servicios turísticos comunitarios. Entonces, es fundamental acumular «capital intangible a través de la preparación del talento humano para utilizar, explotar y producir las TIC evitando, así, el aparecimiento de *cuellos de botella* que limiten la productividad sistémica.[33]

Si bien se estaría poniendo especial atención en el ámbito educativo, la consecuencia lógica sería: por un lado, que mientras crece el alistamiento digital se produce una presión social para la prestación de servicios estatales a través de la red gestándose una estrategia inclusiva de gobierno electrónico; y, por otro lado, que el aparato productivo incremente su productividad como consecuencia de la incorporación de profesionales del conocimiento y la información con altísima calificación.

De esta forma, con disponibilidad de talento humano se haría factible seguir con las etapas propuestas por Katz (2009) para materializar un incremento de la productividad a través de la difusión de TIC, estas etapas son: la primera, donde la difusión se lleva a cabo entre las compañías que llevan la delantera en adaptación tecnológica; la segunda, que incluye una adopción tecnológica por parte de los sectores industriales con «altos costos de transacción o estructura de redes como transporte, finanzas y distribución» y la tercera, en que las TIC son adoptadas por aquellos sectores identificados como clave en la economía, es decir aquellos identificados como estratégicos en la transformación del patrón de especialización de la economía en el marco del desarrollo endógeno. En consecuencia, el impacto agregado se verifica en el efecto de derrame que experimenta el círculo identificado por Dale Jorgenson en la economía: las industrias usuarias, no usuarias y productoras de TIC (Katz, 2009: 9-13).

[33] Katz define al capital intangible como «la inversión requerida para implantar las TIC, incluyendo ajustes en procesos de producción y organización, así como capacitación de empleados e I+D». Por otra parte, los cuellos de botella son industrias con alto componente tecnológico, pero con bajos índices de productividad (Katz, 2009).

Finalmente, el Estado debe propender al impulso de la investigación y el desarrollo en el sector de las TIC para consolidar la transferencia de conocimientos, aprovechando el carácter transversal del sector. De esta forma, se canalizaría la innovación hacia sectores estratégicos de la economía, donde el valor agregado que proporciona el uso de la tecnología implique una cadena infinita de transferencia de conocimientos e innovación.

6.7. Cambio de la matriz energética

La matriz energética del Ecuador no hace sino reafirmar la característica de nuestro país como exportador de bienes primarios de bajo valor agregado e importador de bienes industrializados. En efecto, la contabilidad energética muestra que la producción nacional, que constituye el 90% de la oferta energética total, equivalente a 235 millones de barriles de petróleo, está concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural, quedando las energías renovables (hidroelectricidad y biomasa) relegadas a un 4% de la producción nacional. En contrapartida, el segundo componente de la oferta energética, las importaciones –que son el 10% restante de la oferta–, corresponden en más del 90% a derivados de petróleo (GLP, diésel, nafta de alto octano y otros). Además, dependiendo de las circunstancias se importa electricidad y otros productos no energéticos (lubricantes, etc.).

En la demanda energética, las exportaciones son el principal componente (64% del total), en tanto que la demanda doméstica apenas alcanza el 28% del total, y el 8% restante corresponde a pérdidas por transformación. Ahora bien, el 90% de las exportaciones son de petróleo crudo, el 9% restante de derivados de bajo valor agregado (*fuel oil* principalmente) y el resto (1%) corresponden a aceites de origen vegetal. La demanda doméstica se compone principalmente de derivados de petróleo (79%), electricidad (13%), biomasa (leña, bagazo y otros) 5%, y el resto (productos no energéticos como carburantes y otros: 2%). Desde una perspectiva sectorial la demanda doméstica se concentra en los sectores transporte (52%), industria (21%) y residencial (19%); el resto (8%) corresponde a los sectores: comercial y servicios (4%), y otros sectores de la economía (4%).

El cambio de la matriz energética tiene varios componentes:

- La participación de las energías renovables debe incrementarse en la producción nacional. Para el cumplimiento de este objetivo, los proyectos hidroeléctricos del Plan Maestro de Electrificación deben ejecutarse sin dilación; y, adicionalmente, debe impulsarse los proyectos de utilización de otras energías renovables: geotermia, biomasa, eólica y solar.
- Las importaciones de derivados de petróleo deben reducirse al mínimo posible, lo que se puede lograr sólo a través de la construcción de la Refinería del Pacífico, que permitirá garantizar la provisión de productos derivados de petróleo para el consumo doméstico y generar excedentes.
- El petróleo crudo es, de acuerdo a varios tipos de análisis, un bien de bajo valor agregado, por lo que una alternativa a la actual exportación es la utilización del crudo como un insumo en la nueva refinería, lo que permitirá cambiar el perfil actual de exportaciones de derivados de petróleo a productos de valor agregado más alto.
- Al ser el sector de transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible trabajar sobre este sector, buscando la eficacia y eficiencia del sistema. El transporte además tiene serias implicaciones ambientales en ciudades en que el alto volumen de tráfico genera problemas de embotellamiento y contaminación ambiental. Es necesario buscar medios más eficientes, en lo económico y energético, para el transporte de personas y mercaderías entre ciudades y al interior de estas. En particular hay que avanzar en el planteamiento de la construcción de un metro para la ciudad de Quito.
- Las pérdidas de transformación reúnen tanto a las pérdidas por transformación de energía propiamente dicha (por ejemplo cuando se genera electricidad quemando diésel en una central térmica), cuanto a las pérdidas en la distribución de energía (por ejemplo por evaporación de combustibles en el transporte). En el primer caso, las pérdidas por transformación de energía no sólo son consecuencia de la ley física que dice

que los procesos de conversión de energía nunca son eficientes en un 100%, sino que son el resultado de ineficiencias que pueden ser evitadas. La reducción de pérdidas por transformación es una tarea permanente que requiere el análisis técnico respectivo para tomar las acciones necesarias para minimizar al máximo permitido por las leyes de la física las pérdidas de conversión de energía, también la pérdidas en distribución son, a menudo, susceptibles de ser reducidas con las adecuadas medidas técnicas.

- Los planes y programas para el uso eficiente de la energía deben centrarse fundamentalmente en los sectores industrial y residencial. El sector estatal debe ser ejemplo en el consumo energético eficiente y responsable.
- En relación a ciudadanos y ciudadanas, es necesario generar la conciencia del ahorro energético consistente con un consumo sustentable. El programa de sustitución de cocinas a gas (GLP) por cocinas de inducción deberá ejecutarse tan pronto como exista la factibilidad de la generación eléctrica para este plan. Los ahorros energéticos vienen emparejados con la disminución de contaminantes y con la reducción en los impactos en el cambio climático.

El cambio de la matriz energética es un esfuerzo de largo plazo. La actual matriz responde a una situación estructural que para ser modificada requiere: por una parte la construcción de la infraestructura necesaria para posibilitar el cambio, a través de proyectos estratégicos cuyo estudio, diseño y construcción requieren de plazos de varios años; por otra parte, presupone el cambio estructural de la economía, la transformación del modelo de especialización, el pasar de una economía primario exportadora a una economía productora de bienes industriales de alto valor agregado y una economía pospetrolera. Adicionalmente, las inversiones necesarias para cambiar la matriz energética requieren de cuantiosos recursos.

Desde la óptica de la planificación, el período 2009-2013 es el más importante, pues corresponde a la fase de implantación de los cimientos para el desarrollo de los grandes proyectos necesarios para reorientar al sistema energético nacional hacia un sistema eficaz, eficiente y amigable con el medio ambiente; este período es el de realización de estudios, análisis de factibilidad, evaluación de alternativas, ingeniería de detalle, definición del financiamiento, etc.

Adicionalmente, en el corto plazo, aquellos proyectos orientados al cambio de la matriz energética que ya han iniciado deben continuar desarrollándose, al igual que proyectos de pequeña envergadura que son factibles de ejecutar. Concretamente, debemos continuar con el programa de sustitución de focos incandescentes por focos ahorradores; con la importación de electrodomésticos eficientes energéticamente, penalizando fuertemente a aquellos que sean de consumo ineficiente; con el desarrollo de proyectos de biocombustibles (de segunda y tercera generación) que no aumenten la frontera agrícola, es decir, en zonas degradadas o semidesérticas, cuidando sobre todo no poner en riesgo la soberanía alimentaria: la producción de biocombustibles a partir de biomasa de desecho podría ser una alternativa importante. En las ciudades, será importante auspiciar proyectos de tratamiento integral de desechos, orientados al reciclaje y a la generación de abonos orgánicos y energía. La exploración del gas en la Costa ecuatoriana debe continuar así como los proyectos de aprovechamiento del gas natural del Golfo de Guayaquil.

Finalmente, la soberanía integral contempla también la soberanía energética, por lo que es importante desarrollar las capacidades productivas que nos permitan el autoabastecimiento energético, en particular, de electricidad. Una vez alcanzado este objetivo, la interconexión con nuestros vecinos puede servir para impulsar procesos de reducción del precio de generación, mediante la optimización del despacho de energía eléctrica.

6.8 Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible

Esta estrategia tiene por objetivo general construir tres condiciones fundamentales para el Buen Vivir. La primera es construir la sostenibilidad económica a través de la canalización del ahorro a la inversión productiva de manera eficiente. La segunda es el desarrollo de condiciones previas, en cuanto a capacidades humanas y oportunidades

sociales, que hagan posible una organización económica más equitativa y una convivencia social más justa. La tercera es la acumulación de capital productivo necesario para transformar el patrón de especialización de la economía e impulsar el cambio en el modo de acumulación. De esta manera, la inversión pública contribuye a la agenda de mediano y largo plazo (para los próximos 16 años) que apunta hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

El punto de partida de la estrategia es trabajar para lograr un balance y equilibrio macroeconómico productivo y sostenible. Para esto resulta indispensable identificar las fuentes de ahorro interno y externo, disponible y suficiente, y los medios para canalizarlas de manera eficiente hacia la inversión productiva, pública y privada. En este sentido, la reforma de la seguridad social es un punto clave que permite destinar los excedentes hacia actividades seguras y rentables que impulsen la producción y fortalezcan la sostenibilidad de la seguridad social en el largo plazo. Este uso seguro y productivo del ahorro interno será apalancado por la colocación de las rentas derivadas de recursos no renovables en inversiones productivas de alto retorno social y económico. De esta manera, se busca construir las condiciones necesarias para alcanzar un balance ahorro-inversión productivo, que destierre las prácticas especulativas y rentistas que distraían el ahorro nacional hacia el extranjero, y así alcanzar un equilibrio macroeconómico con alta ocupación y generador de empleo.

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de esta estrategia, porque permite el cumplimiento de condiciones previas, en cuanto a capacidades y oportunidades, y sustenta la capacidad instalada para la creación de valor en la economía, mediante la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas y permiten alcanzar rendimientos crecientes en la producción.

La inversión pública, en el marco de esta estrategia de mediano y largo plazo, permite la reproducción de un círculo virtuoso en que la economía, al servicio de las necesidades humanas y en armonía con los ecosistemas, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y destructor de valor, y desarrolla el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior. Todo esto facilita el cambio del modo de acumulación y la consecución del Buen Vivir.

Históricamente, desde que inició el último período democrático en el Ecuador, la inversión pública ha sido tratada como una variable de ajuste del desempeño fiscal. Una vez que se fijaban las metas del programa macroeconómico del Gobierno, el flujo de inversión debía adecuarse para el cumplimiento de las metas de resultado y endeudamiento. La inversión pública, entonces, ha estado subordinada a los objetivos macroeconómicos de estabilización y ajuste fiscal, en concordancia con la influencia neoliberal del llamado «Consenso de Washington» que afectó a toda América Latina.

A partir de la línea de política de la Revolución Ciudadana y del cambio de enfoque que se produjo con la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República, la inversión pública cobra relevancia como variable instrumental de la intervención del Estado. De aquí en adelante, la inversión se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir, y las metas fiscales de resultado y endeudamiento son las variables que deberán ajustarse a estas necesidades, de manera que garanticen la sostenibilidad macroeconómica.

Este cambio en la concepción de la inversión pública obliga a aprovechar y canalizar el ahorro interno y externo de manera que los excedentes domésticos de la economía y el endeudamiento público dejen de ser un lastre que entorpece el mejoramiento de la calidad de vida de la población y se conviertan en una herramienta para la consecución del Buen Vivir. En este sentido, es necesario hacer buen uso del ahorro nacional, del que forman parte los depósitos de la Seguridad Social. El ahorro interno de la Seguridad Social, manejado de una manera eficiente y responsable, generará beneficios tanto para la economía nacional, ya que permite utilizar dicha acumulación de capital para fines productivos y rentables, como para garantizar la ampliación de beneficios de la Seguridad Social y, sobre todo, su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, a través de sus rendimientos. Para ello, se buscará un estricto manejo del ahorro, destinándolo a inversiones altamente productivas, seguras y rentables.

La inversión pública, en el marco de esta estrategia, desempeña un papel fundamental para el cumplimiento de dos funciones económicas: el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor en la producción.

El cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades para el Buen Vivir se consigue a través de inversión encaminada a satisfacer la dotación de bienes y servicios esenciales para hacerlo realidad, dotación que permite mejorar y salvaguardar las capacidades de la sociedad en su conjunto y de los individuos que la conforman. Ejemplos de ello son las inversiones en nutrición, salud preventiva y atención primaria en salud, educación básica y técnica, protección y seguridad social, vivienda, infraestructura de provisión de servicios básicos, entre otros. Por otra parte, las condiciones previas en cuanto a oportunidades se consiguen a través de la creación de las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades sociales e individuales se potencien en la práctica. Ejemplos de esto son las inversiones dirigidas a la generación de empleo, a impulsar el acceso a crédito, a la generación de información, a preinversión, etc.

La tercera función económica de la inversión pública tiene que ver con la necesidad de acumular capital de manera sistemática en los sectores productivos generadores de valor. La acumulación de capital fortalece la productividad sistémica y permite reducir la estructura de costos, aumentar la participación de estos sectores en la economía, potencia los encadenamientos productivos, permite alcanzar mayores escalas y rendimientos crecientes en la producción, así como aumentar el retorno de la inversión en los sectores generadores de valor. Las inversiones que permiten este tipo de acumulación se pueden agrupar en dos categorías: infraestructura de soporte a la productividad sistémica (generación eléctrica, telecomunicaciones, petroquímica, transporte especializado, metalmecánica, *software*, electrónica/ *hardware*, plataformas de investigación y desarrollo, laboratorios de investigación, entre otras) y especialización de la capacidad instalada (investigación en ciencia y tecnología, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior especializada, transferencia de tecnológica, innovación tecnología, entre otras).

En este contexto, la inversión pública juega un papel fundamental como variable instrumental para alcanzar el Buen Vivir. Por ello, dicha inversión mantendrá en los años posteriores niveles equivalentes, y si es posible mayores a los programados para el año 2009. Estas funciones económicas deben cumplirse en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

La primera fase de la estrategia de economía endógena para el Buen Vivir, se enmarca en las siguientes políticas que orientan el destino de la inversión:

- *Mantener fuentes de ingreso estratégicas*: El planteamiento estratégico de esta política es mantener una alta fuente de ingresos en el corto plazo que permita dinamizar la inversión pública productiva y garantizar la inclusión social. El buen uso de los ingresos que generan las actividades productivas permite construir una fuente de financiamiento de alto retorno que posibilita obtener resultados inmediatos necesarios para cimentar el avance de la estrategia. Este financiamiento de la inversión, vía ingresos no permanentes, debe ser complementado por la canalización eficiente del ahorro interno y externo. Conjuntamente, estas iniciativas permitirán mantener una elevada inversión productiva que genera empleo, mantiene un equilibrio macroeconómico de alta ocupación y permite el cumplimiento de las condiciones de inversión necesarias para alcanzar el Buen Vivir.

- *Expandir la cobertura y elevar la calidad en la provisión de bienes y servicios esenciales para el Buen Vivir*: seguridad y soberanía alimentaria, salud preventiva y de atención primaria, educación básica, vivienda y saneamiento. Este punto busca construir las condiciones para iniciar una (re)distribución, social y territorialmente equilibrada, que permita desarrollar las capacidades y ejercer las libertades de la gran mayoría de ciudadanos que han sido privados de sus derechos por la privación de estos bienes y servicios esenciales. De esta manera, la (re)distribución se convierte en la plataforma para la construcción de una nueva estructura económica, más justa y digna, que permita generar un nuevo modo de distribución de los beneficios económicos, y que potencie las capacidades humanas.

- *Generar oportunidades*: (re)distribución de medios productivos, generación de empleo y crédito productivo. Las capacidades humanas son valiosas en la medida que existan las oportunidades sociales necesarias para ejercerlas. Este punto destaca la necesidad de desarrollar en paralelo a las capacidades humanas y las oportunidades que permitan el ejercicio pleno de dichas capacidades. Para esto, se requiere la democratización de los medios productivos, la creación de empleo, el acceso a crédito y, en general, la movilización de recursos económicos que permitan crear oportunidades y alternativas productivas para la gente.

- *Fortalecer la soberanía alimentaria*: a través de la capacidad endógena de desarrollar tecnología agropecuaria y el aprovechamiento sustentable de los alimentos culturalmente adecuados, que permitan sustituir importaciones. Este punto permite construir un círculo virtuoso que apunta a la reducción de la dependencia externa para la provisión de alimentos, lo que permite ampliar la participación de la producción nacional en la demanda doméstica. Así se potencia la economía del país y a la vez se reduce la vulnerabilidad ante choques exógenos y, finalmente, se puede construir una estructura productiva y estratégica sobre una posición económica más soberana.

- *Fortalecer la soberanía energética*: a través del incremento de la generación-cobertura y el cambio de la matriz energética hacia tecnologías limpias y más eficientes. La desinversión en el sector energético ha llevado a que la participación de las importaciones (eléctricas y de derivados de petróleo) sean cada vez mayores. Esto ha encarecido la provisión de energía para el país y ha desestimulado el desarrollo de la industria nacional. Por otra parte, esta misma deficiencia, ha llevado a ampliar la generación termoeléctrica generando mayores perjuicios ambientales y desaprovechando el potencial energético de generación más limpia que existe en el país. Se desprende la necesidad de revertir esta situación perniciosa que compromete las capacidades nacionales. Para ello, la intervención del Estado con inversión resulta imprescindible.

- *Acumulación de capital:* en sectores estratégicos que permitan incrementar la productividad sistémica del país. Se debe concretar inversiones en conectividad y transporte que permitan elevar la productividad nacional. Esta inversión constituye una base imprescindible para la creación de complejos industriales y enclaves productivos que permiten obtener mayores rendimientos económicos para la economía nacional.

- *Impulsar la industrialización, el desarrollo de servicios y la generación de valor en la producción*: a través de la sustitución selectiva de importaciones para el cambio del patrón de especialización de la economía. La intervención del Estado resulta necesaria para crear las condiciones que permitan una mayor rentabilidad de las opciones productivas generadoras de valor, frente a las opciones del patrón primario-extractivista-exportador tradicional. De esta manera la inversión del Estado busca incentivar el desarrollo de industrias nacientes, parques y complejos industriales, así como el desarrollo de servicios especializados como el turismo comunitario, que aprovechan de manera sustentable las ventajas comparativas que tiene el país, y permiten la construcción de estructuras productivas más justas.

- *Invertir y desarrollar capacidades en ciencia y tecnología: transferencia de tecnología y conocimiento aplicado (productividad)*. Es indispensable para el país crear una plataforma que permita la transferencia, apropiamiento y creación de tecnología aplicada que permita aumentar la productividad de la economía. La dependencia tecnológica externa es una barrera para la consecución del Buen Vivir. El desarrollo de la capacidad endógena que genere tecnología se plantea alcanzar en tres fases: transferencia, apropiación y generación de tecnología. Las inversiones destinadas al desarrollo de estas tres fases tendrán una opción prioritaria desde el Estado.

- *Distribución equitativa de la inversión pública*: de acuerdo con criterios de desarrollo territorial equilibrado. Tradicionalmente, el cabildeo rentista de la clase política ha llevado a concentrar de manera ineficiente la inversión pública en los mayores centros

poblados o áreas localizadas de influencia política. Esto conlleva un desarrollo territorial excluyente que crea zonas pobres y zonas privilegiadas. La presente estrategia busca superar esta práctica del pasado.

- *Implementar mecanismos de coordinación público-privada para la inversión: que permitan construir los arreglos institucionales necesarios para lograr sinergia complementaria a través del apalancamiento de la inversión pública y privada* (crowding-in). Es necesario construir el marco institucional para que las iniciativas de inversión públicas y privadas no se desplacen entre sí y, por el contrario, se complementen y potencien mutuamente. Esto permite que dichas iniciativas se apalanquen la una con la otra y potencien la capacidad nacional de crecimiento económico, generación de empleo y la multiplicación de beneficios económicos. El sector público y privado deben encontrar un punto de encuentro y coordinación de sus iniciativas de inversión que beneficie tanto a la provisión de bienes y servicios públicos como a las oportunidades económicas del sector privado.

6.9. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La construcción de mecanismos de previsión y seguridad ha sido un componente esencial del desarrollo de todas las sociedades. Estos mecanismos han permitido la reproducción de la vida a lo largo de la historia, constituyéndose en una demanda universal de los pueblos. No solo se reducen a su dimensión material, puesto que las dimensiones morales, psicológicas y espirituales son componentes indisociables. Estos reposan sobre una construcción colectiva compleja alrededor del derecho humano fundamental: el derecho a la seguridad de una existencia digna.

No obstante, históricamente se verifica la existencia de una ofensiva concertada de ciertos actores dominantes de la acumulación económica para debilitar y prácticamente destruir estos mecanismos, generando un estado de inseguridad.

Las acciones públicas propuestas desde el Estado fueron asimismo funcionalizadas a favor de una estrategia de acumulación concentradora y excluyente, que recrea, por diversas vías, una tendencia fuerte a la «inseguridad» de los individuos y de las colectividades que habían pensado poder ligar su bienestar y su seguridad de existencia a los rendimientos de una acumulación globalizada. En conclusión la «inseguridad» deviene endógena al funcionamiento de la acumulación globalizada. Son particularmente negativas aquellas políticas de privatización total o parcial de los servicios públicos (salud, educación, energía, distribución del agua), que a nombre de la eficacia y a riesgo de limitar el acceso a la población más pobre, aplican medidas de flexibilización del trabajo y precarizan la situación laboral de las y los trabajadores. Asimismo las políticas que recomiendan una política fiscal generosa con el capital; y más todavía, quedarse atado a una política económica ortodoxa generadora de inequidad y de inseguridad social. y de la lógica económica dominante, y encontramos en ella las bases de la inestabilidad social y política, así como la pérdida de legitimación de la modernización como estrategia de desarrollo (Peemans, 2002).

La inseguridad creciente de las poblaciones afecta igualmente a lo social como a lo ambiental, y se asocia a la no-sustentabilidad del modo de desarrollo promovido por los actores del capitalismo global. Desde el punto de vista social, el riesgo, que se acrecienta a causa de las presiones de la competitividad, reposa particularmente en la capacidad de desplazar su costo sobre los actores más débiles, a través de políticas de flexibilización laboral, de la deconstrucción sistémica de cuadros reglamentarios del trabajo, así como de políticas de reducción masiva de la mano de obra ocupada.[34]

[34] Según las cifras de la OIT, se producen alrededor de un millón doscientos mil accidentes mortales de trabajo por año, sobre todo en los países no industrializados. La causa principal es la ausencia de reglas de seguridad, debido en gran parte a las exigencias de la producción y la competitividad.

La crisis de las relaciones salariales influye en el desmantelamiento del sistema de la representación y resquebraja poco a poco el proceso de legitimación del Estado (Negri y Cocco, 2006), generándose nuevas formas de fragmentación social que se combinan con las formas tradicionales de exclusión, puesto que las relaciones salariales han dejado de ser un componente clave de la distribución del ingreso y de las mediaciones entre mercado, Estado y sociedad. Es importante añadir que la mayor parte de la población no se ubica en una relación directa entre capital y trabajo; por tanto, el mejoramiento de sus condiciones de vida en términos de salud, educación y vivienda y, en general, seguridad social, ha dependido de iniciativas generalmente «informales» (Houtart, 2001).

Desde el punto de vista ambiental, la innovación en el dominio de la biotecnología y de la ingeniería genética avanza a un ritmo vertiginoso, pues son sectores donde existe la esperanza de enormes ganancias, a condición de que los riesgos ligados a esas innovaciones no deban ser asumidos en el presente ni en el futuro por los actores de la acumulación económica.

Si la lógica de acumulación excluyente ha podido imponerse erosionando o destruyendo los mecanismos de previsión puestos en marcha por las colectividades, ahí también la población ha intentado reinventar, a pesar de todo, estrategias de previsión, a partir de iniciativas solidarias, asociativas y colectivas. Estas estrategias se reconstruyen en un mundo profundamente transformado por el avance constante de la «esfera de acumulación», y están compuestas por iniciativas de producción y de intercambios, cuyas normas a las que obedecen tienen otros principios que los impuestos por la «lógica de acumulación».

Los mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos a la luz del nuevo pacto de convivencia

La historia reciente ha mostrado el riesgo de insertar mecanismos de previsión en aquello que sería solamente una gestión socio-política de la acumulación, por consenso entre todos los actores involucrados. La dinámica misma de la acumulación ha permitido en el último cuarto del siglo XX a los actores dominantes poner en marcha nuevas coaliciones capaces de emanciparse de estos condicionamientos. La evolución de las condiciones estructurales de una estrategia de acumulación sustentada en una economía primario exportadora, que basa la (re)distribución en la apertura comercial, la competencia del libre mercado y el asistencialismo focalizado de la política social neoliberal, ha tornado difícilmente administrables y hasta obsoletos los pactos elaborados al interior de las fronteras de los Estados-nación.

En este contexto, cimentar el nuevo pacto de convivencia sustentado, a su vez, por una estrategia que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y (re)distribución, significa considerarlo no solamente como un proceso de mediación sino como una nueva organización de la producción, con garantía de derechos.

Considerarse socialmente asegurado conlleva una práctica de inclusión y participación social, y comprende como acuerdo fundamental la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos y todas las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se toman respecto a cómo orientarlas.

Surge además la necesidad de rebasar el razonamiento económico imperante que efectúa una equivalencia entre economía y relaciones salariales, e incorporar también, aunque no de manera excluyente, aquella otra esfera de producción de capacidades humanas y de la producción de bienes y servicios, cuyo aporte trasciende a la reposición de medios de producción y se centra en la expansión de oportunidades personales y sociales, así como en la generación de las bases materiales de un proceso común de construcción de libertad.

La constitución de estas bases materiales de la libertad y la ciudadanía se identifican ahora con la distribución de las dinámicas de producción y no simplemente con la distribución de los frutos del crecimiento: bajo el nuevo pacto, construir riqueza y tener derechos tiende a ser la misma cosa. El desafío de un nuevo proyecto político de transformación se encuentra en la nueva relación que las dinámicas sociales establecen con las dinámicas económicas, a partir de:

- El fortalecimiento de una «economía social territorializada» de carácter solidario. El sector de la economía social puede participar de manera activa en las actividades de mercado a través de la producción de bienes y servicios, pero bajo otros valores éticos y con principios diferentes a los de mercado: reciprocidad, (re)distribución, autarquía y autosuficiencia, no solo alimentaria sino de todo aquello asociado a la satisfacción de necesidades básicas, con el objeto de asegurar la reproductibilidad de la vida.[35] En este contexto, se deberán reconocer y fortalecer las múltiples formas de organización de la producción, reflejadas en iniciativas solidarias, asociativas y colectivas, que generen mecanismos de previsión y seguridad para la población, provean de soportes materiales para la reproducción de las capacidades y potencialidades de las personas y colectividades, que se orienten hacia la efectivización de derechos, y que consideren la integralidad cultural y económica de los territorios.

  Se prestará especial atención a aquellas personas y colectividades que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, alimentación, salud, educación de calidad, vivienda; a sistemas de producción relevantes en el marco de la estrategia de acumulación y (re)distribución que consideren, en los niveles territoriales, las características geográficas, las vocaciones productivas y las necesidades básicas de la población; al turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica, en que intervengan comunidades y asociaciones populares; y a los planes de vivienda social que proveen una calidad de vida digna para todas y todos los habitantes del país.

- El reconocimiento y la retribución social del trabajo reproductivo, del trabajo inmaterial y de las diversas formas de autoproducción, desde la transformación del modo de organizar socialmente el trabajo para la producción, la distribución, las formas de propiedad, de circulación y de consumo (Coraggio, 2008). Por ello resultan imprescindibles la garantía del salario digno y la generación de condiciones favorables para el ejercicio del derecho de asociación libre de individuos, unidades domésticas, comunidades; y, sobre todo, el fortalecimiento de los regímenes de protección de los trabajadores y trabajadoras, y de las normas y las reglas a ellos ligadas, que sitúen en su centro las nuevas dimensiones del trabajo, con especial énfasis en un proceso de reforma de la Seguridad Social ecuatoriana que privilegie el ejercicio del derecho a la seguridad social de los trabajadores no contribuyentes (trabajo autónomo, trabajo doméstico no remunerado, trabajo de cuidado humano, trabajo inmaterial, trabajo de autosustento en el campo), y que permitan su acceso a prestaciones de la calidad en salud, riesgos del trabajo, discapacidad y jubilación por vejez.

- El diseño e implementación de políticas sociales universales como punto de partida para una nueva generación de políticas económicas (Delcourt, 2009), y cuyos objetivos no solamente se dirijan a reducir la pobreza sino también a la garantía de derechos, el fortalecimiento de la ciudadanía, la cohesión social, la justicia y la igualdad, y que se articulen a una estrategia global orientada al Buen Vivir. Esta estrategia deberá asegurar una protección contra los riesgos, pero también deberán re-equilibrar las relaciones sociales, aportando a las colectividades y a los individuos los soportes sociales (derechos y garantías) necesarios para su acción y el estado constitutivo de una nueva identidad social. El requisito primordial y condición necesaria de una estrategia de acumulación y (re)distribución, es la

[35] En este sentido, Coraggio propone: «Queremos una sociedad con mercado pero no de mercado. Esto implica que el paradigma de la empresa eficiente y del mercado autorregulado no puede orientar nuestras prácticas socioeconómicas. Ya hemos experimentado que el funcionamiento de acuerdo al principio de mercado, particularmente con fuerzas globales operando, genera un desarrollo desigual, excluye, vulnera la vida humana, mercantiliza la política, fragmenta las comunidades locales y las sociedades, y produce desastres ecológicos a escala planetaria. Nuestro objetivo no puede ser meramente integrar a ese mundo a los ahora excluidos» (Coraggio, 2008).

garantía del ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, y sobre todo de aquellos proclives a fomentar la cohesión social y a mejorar las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades. No se debe considerar solamente el carácter indivisible del sistema de derechos, sino el carácter universal e igualitario que debe tener la posibilidad de acceder a ellos y el carácter institucional y público que debe revertir su concreción. En tal sentido es prioritario:

- Ampliar los mecanismos de protección social orientados hacia la niñez, a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, con modalidades integrales en las áreas más pobres, y concomitantemente con el fortalecimiento de los programas de salud y nutrición materno-infantiles que atiendan prioritariamente a niños de 6 meses a 2 años de edad.

- Implementar una reforma educativa de segunda generación orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública, como condición necesaria para promover el desarrollo y la igualdad de oportunidades, y no solamente para «mejorar la calidad y productividad de la mano de obra». Esto será posible en el mediano plazo si se inicia inmediatamente un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación superior, especialmente en el área de formación de maestros y profesores, a través de la creación de una escuela pedagógica de carácter público. No se deberán descuidar, además, los esfuerzos orientados hacia la reducción de brechas de acceso entre la educación inicial y la educación media, con incentivos que favorezcan la retención en el sistema escolar de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis para aquellos de menores ingresos, indígenas y afroecuatorianos.

- Satisfacer las necesidades habitacionales de la población, a través de la implementación de programas públicos de vivienda social dignos y apropiados cultural y geográficamente, con acceso a todos los servicios básicos, conectividad, equipamiento barrial y seguridad comunal. Entendidos la vivienda y el hábitat como derechos que permiten satisfacer las necesidades de protección de las personas y mejorar su calidad de vida. Además se privilegiará el financiamiento e implementación de programas de saneamiento básico en los territorios más necesitados del país.

La garantía de derechos como prioridad de la estrategia de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir

La garantía de derechos adquiere relevancia gracias a las cualidades que caracterizan al Estado ecuatoriano, consagradas en la Constitución de la República. El reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos son su finalidad y la democracia el escenario privilegiado. Esto, que en palabras de Bobbio significa el «derecho a tener derechos», siendo una obligación del Estado, reconocer en cada persona, pueblo y nacionalidad su titularidad y la posibilidad de decidir sobre sus propios destinos y de definir los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones construyan un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia de la garantía de derechos, pues determina el contenido de la ley, consagra garantías para su ejercicio, y establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder; y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales son, a la vez, límites del poder y además vínculos impuestos a la autoridad pública, pues son producto de reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, por tanto someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente para asegurar la maximización de su ejercicio.

La palabra «garantía» guarda una relación estrecha con las nociones de asegurar, proteger, defender y salvaguardar. Este concepto aparece como complemento a la noción de derechos debido a la formulación básicamente declarativa de estos. Así, la garantía le otorga el contenido concreto y operacional a los derechos, y debe ser considerada como el aseguramiento que la sociedad compro-

mete en materia de procedimientos, marcos institucionales, jurídicos y financieros para el ejercicio y el pleno disfrute de los derechos del Buen Vivir. Así entendida, la garantía social entrega al individuo la certidumbre sobre lo que puede esperar el medio social (Moreno, 2008).

En este contexto, la finalidad y el rol del Estado y de las relaciones sociales y políticas son definidos por los derechos del Buen Vivir, por la justicia como resultado de las decisiones de los órganos públicos y por la Constitución, con ello se busca impulsar mecanismos de intervención estatal que contemplen tres dimensiones: una dimensión ética basada en los principios universales de derechos humanos, una dimensión procesal, que consiste en un conjunto de mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y, a su vez, traducir estos instrumentos en políticas, y una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que orientan acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida.

Es imprescindible desde la acción pública construir certezas y ampliar los márgenes de confianza respecto a que todo ciudadano y ciudadana puede exigir los derechos que tiene garantizados. Esta posibilidad no depende solo del reconocimiento normativo, sino de una serie de recursos materiales, económicos y financieros, y capacidades intelectuales, sociales y culturales. En tal sentido, los desafíos son los siguientes:

- El Estado constitucional de derechos y justicia se fortalecerá en la medida que se desarrollen los mecanismos de garantías constitucionales, en especial a través de la aplicación efectiva del carácter de justiciabilidad de los derechos. El sistema judicial es garante de todos los derechos del Buen Vivir (derechos fundamentales) y no solamente de los derechos de propiedad (derechos patrimoniales).

  La invocación del Estado a la justicia asegura que las acciones públicas y privadas, se ajusten a los principios y a un plano axiológico coherente con las disposiciones constitucionales. De no ser así, se sujetarán a control constitucional por parte de la autoridad competente, para sancionar cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, para lo cual se requiere:

  - Fortalecer con especial énfasis, los procesos de reforma de los sistemas de justicia penal y laboral.

  - Ampliar la aplicación de la justicia constitucional a través de la tramitación efectiva de acciones de protección por parte de juezas y jueces, la misma que históricamente ha sido restringida a la acción de hábeas corpus y a la acción de amparo. Se requiere también de procesos sostenidos de formación, capacitación y especialización para los operadores de justicia.

- Desde las distintas instancias públicas es necesario asegurar el derecho de ciudadanos y ciudadanas a conocer y exigir el ejercicio de sus derechos. En tal sentido es necesario implementar programas de difusión, información y formación que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía con respecto a los mecanismos administrativos y judiciales que pueden aplicar para exigir el cumplimiento de derechos y la reparación respectiva si estos han sido vulnerados.

- Es necesario fortalecer la condición de pluralidad jurídica propia del nuevo modelo de Estado, a través del reconocimiento de las normas, procedimientos y soluciones a conflictos con carácter de sentencia de las comunidades indígenas, condición que fortalece la plurinacional e interculturalidad.

- El enfoque garantista representa, desde la lógica de los derechos, una estrategia de operacionalización y realización de los mismos y constituye, desde una lógica de inversión social, un elemento de priorización del presupuesto general de Estado, y desde un punto de vista de política pública, diseñada participativamente, una forma de establecer consensos nacionales. En este contexto, es necesario el incremento pro-

gresivo de la inversión social, concebida como recurso productivo dinamizador de una estrategia económica justa e incluyente, y la participación ciudadana en el ciclo de la política pública y la planificación.

6.10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario

La Constitución del Ecuador recoge conceptualmente dos grandes avances en relación a los temas ambientales: los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales en el marco del Buen Vivir como parte del nuevo régimen de desarrollo. Ecuador es el primer país del mundo que reconoce los derechos a la naturaleza a partir de las múltiples cosmovisiones de las diferentes culturas y nacionalidades a través del reconocimiento de los procesos naturales, sus dinámicas, los ciclos de vida, las capacidades de resiliencia y su derecho a la restauración. Esta perspectiva establece un mandato ecológico que supera la visión occidental de la naturaleza como un espacio de explotación (Gudynas, 2009).

La nueva visión reconoce que el Buen Vivir de las personas está íntimamente ligado al ámbito natural. Las sociedades en sus diversos modos y niveles de vida dependen física, económica, y espiritualmente de la naturaleza. En el caso del Ecuador, es evidente que históricamente nuestro modelo de desarrollo se ha basado en la explotación desenfrenada de los recursos naturales.

Es en este punto en el que debemos pensar en el tipo de relación entre naturaleza y actividades humanas. De ahí que la pregunta fundamental se traslade a tratar de respondernos: ¿cómo vivir bien con justicia social y ambiental dentro de los límites de la naturaleza?

El proyecto político actual plantea una transición desde el modelo altamente extractivista, prácticamente dependiente y completamente desordenado a nivel territorial, hacia un modelo de aprovechamiento moderado sostenible: utilizando de manera inteligente los espacios disponibles; asegurando la soberanía alimentaria; considerando el crecimiento poblacional; protegiendo los paisajes naturales e intervenidos; disfrutándolos; asegurando el mantenimiento del agua y de sus fuentes; evaluando los riesgos posibles a las poblaciones por eventos naturales que nos afectan, para poder tomar medidas de precaución y mitigación; democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas; recuperando la mirada y reconociéndonos como una nación costera e insular fuertemente ligada al mar, pero también andina y amazónica; muestras de cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

Para el período comprendido entre los años 2009 y 2013, al que se circunscribe este Plan, toda esta arquitectura territorial seguramente no estará terminada, ni podremos cambiar el modelo fuertemente ligado a la producción primaria. Sin embargo, se trata del primer paso para hacerlo, identificado ejes fundamentales que tienen que ser potenciados en términos de trabajo durante estos primeros cuatro años.

En primer lugar, considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente en los espacios naturales, especialmente en las áreas terrestres y marinas declaradas protegidas por el Estado. Valorando su altísima biodiversidad, no solamente desde el punto de vista del valor ecológico de sus ecosistemas, su vulnerabilidad y la dinámica natural a la que constantemente se enfrentan. Además considerándo la naturaleza como una fuente de conocimiento y de información constante. De la misma manera, resulta imprescindible considerar la intervención humana, desde lo comunitario, lo privado y lo público, y su nivel de participación, tanto desde las poblaciones que viven o dependen directamente aún de estos espacios naturales, así como de las actividades a escalas más grandes. Estas actividades deberán evaluar sus límites, posibilidades y potencialidades, considerando como parte de los elementos fundamentales de evaluación los niveles de afectación a estas áreas protegidas.

Un segundo eje de trabajo debe prevenir y enfrentar los niveles de contaminación de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos, de las zonas urbanas, rurales y marinas. Resulta imprescindible proveer de saneamiento básico las zonas urbanas y las comunidades rurales. De igual manera sobre los pasivos ambientales resultantes de las actividades extractivas y productivas, actividades como la

petrolera, la minera, la explotación de canteras, los residuos contaminantes de las actividades productivas, especialmente de las extensivas derivadas en los grandes monocultivos. Constituye un reto recuperar la calidad ambiental en las zonas urbanas, especialmente en términos de calidad del aire y del agua, el mejoramiento de los estándares ambientales de las industrias y las grandes inversiones, así como de los pequeños productores que, sin un control efectivo, ponen en riesgo la salud de las comunidades rurales, especialmente por contaminación de productos químicos usados en la agricultura.

Un tercer eje de trabajo busca incorporar una visión de aprovechamiento económico, y además contemplar los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales a mayor escala, como es el caso del calentamiento global. Bajo esta perspectiva resulta imprescindible preparar los escenarios en que las políticas públicas actúen para mitigar los efectos ambientales que puedan producirse y, de la misma manera, responder con alternativas nuevas. Respecto a las iniciativas de ahorro o disminución de consumo de carbono en la atmósfera, mecanismos como la iniciativa Yasuní–ITT, resulta una propuesta integral de conservación del patrimonio natural, por la contaminación evitada por mantener el petróleo bajo tierra, sumada a la protección de comunidades indígenas. Así el Ecuador pone a consideración del debate internacional una alternativa para evitar la contaminación, y se suma a mercados establecidos de compra y disminución de carbono. Se trata de alternativas económicas y políticas, esencialmente vinculadas a las estrategias ambientales que, desde Ecuador, se pueden aportar.

Un cuarto eje es el agua considerada como un derecho y un patrimonio nacional al cual toda la población debe tener acceso, y que constituye un elemento fundamental para el Buen Vivir en el país. Sin embargo, resulta una obligación para el Estado y la población mantener el ciclo vital del agua, la calidad y la cantidad de la misma; distribuirla equitativamente priorizando el consumo humano; aprovecharla con responsabilidad, y garantizar la calidad ambiental de la misma para que las poblaciones, tanto en el Ecuador como fuera de él, puedan utilizarla de la misma manera. La responsabilidad del Estado es manejar este patrimonio desde la visión de cuencas hidrográficas, las mismas que nos permitirán concebir todo este ciclo de aprovechamiento con la responsabilidad, la justicia distributiva y la calidad ambiental necesarias.

El quinto eje lo constituye el impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario, que se presentan, también como actividades alternativas que permite aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, generando oportunidades educativas, lúdicas, además de trabajo y (re)distribución de la riqueza. Sin embargo, esta «industria verde» también necesita desarrollar capacidades, como la formación profesional en todos los campos de servicios turísticos y de naturaleza, educación formal, infraestructura, inversión en los planes de manejo de los espacios naturales, generación de información de las oportunidades turísticas a nivel nacional e internacional, dotar de sistemas de seguridad y accesibilidad a dichos espacios, todos estos aspectos enfocados principalmente al fortalecimiento desde la óptica comunitaria.

Estos ejes de trabajo deben responder a visiones de corto, mediano y largo plazo, donde la conservación y el uso sostenible apoyen la construcción de una sociedad basada en el bioconocimiento. Las acciones que se desarrollen deben asegurar la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental. En este sentido, es imprescindible evaluar los riesgos y las ventajas que pueden presentarse ante las necesidades de los grandes proyectos y sus infraestructuras, la expansión de la frontera agrícola y la construcción de vías.

6.11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización

El territorio es depositario de la historia económica, política, social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de acumulación y (re)distribución de la riqueza. Desde esta perspectiva, es en el territorio donde se concretan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos. Es la geografía la que ha ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas agrícolas y la ubicación

industrial. Un nuevo modo de acumulación y (re)distribución de la riqueza orientado hacia el Buen Vivir implica también una relectura y una acción proactiva en los territorios para impulsar actividades y relaciones económicas, socio-culturales y ambientales que tienen una localización específica e implican, sobre todo, cambios estructurales en el acceso a los recursos naturales y de servicios para superar la inequidad que históricamente se ha conformado. Construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y acceso a recursos productivos, solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a la economía solidaria.

Varios son los enfoques conceptuales al término territorio, desde aquellos más simplistas que enfatizan en las cualidades del espacio geográfico, hasta las que incorporan variables sociales, culturales y normativas, y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación y transformación del espacio físico en función de lo productivo, del conocimiento, la tecnología, la institucionalidad y la cosmovisión de la sociedad. Los territorios son resultado de una construcción social, resultante de la interacción y concertación entre actores, en donde se concreta la realidad de la cultura en interacción con la naturaleza. Dicho de otra manera los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales, generando una serie de relaciones dinámicas complejas que dan origen a un proyecto de vida compartido (Coraggio, 2009:13). El término territorio implica, en algunos casos, la referencia a una división político administrativa, pero puede incluir otras unidades tales como cuencas hidrográficas, espacios económicos o áreas de influencia de un pueblo o nacionalidad con un conjunto de relaciones interculturales específicas. A su vez, el término región puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión político-administrativas así como a una dimensión política, lo que implica la construcción del sujeto-región. En el caso del Ecuador se identifican tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación (que corresponden a instancias de coordinación del Ejecutivo), y las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción (como lo estipula la Constitución del Ecuador).

Esta estrategia se circunscribe a la escala del territorio nacional y establece el posicionamiento del Ecuador con el mundo. Propone mecanismos para lograr transformar el territorio ecuatoriano, así como para impulsar una (re)distribución de la riqueza entre los territorios. La formulación de esta estrategia incluye lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno, a fin de propiciar la complementariedad y sinergia en las intervenciones públicas.

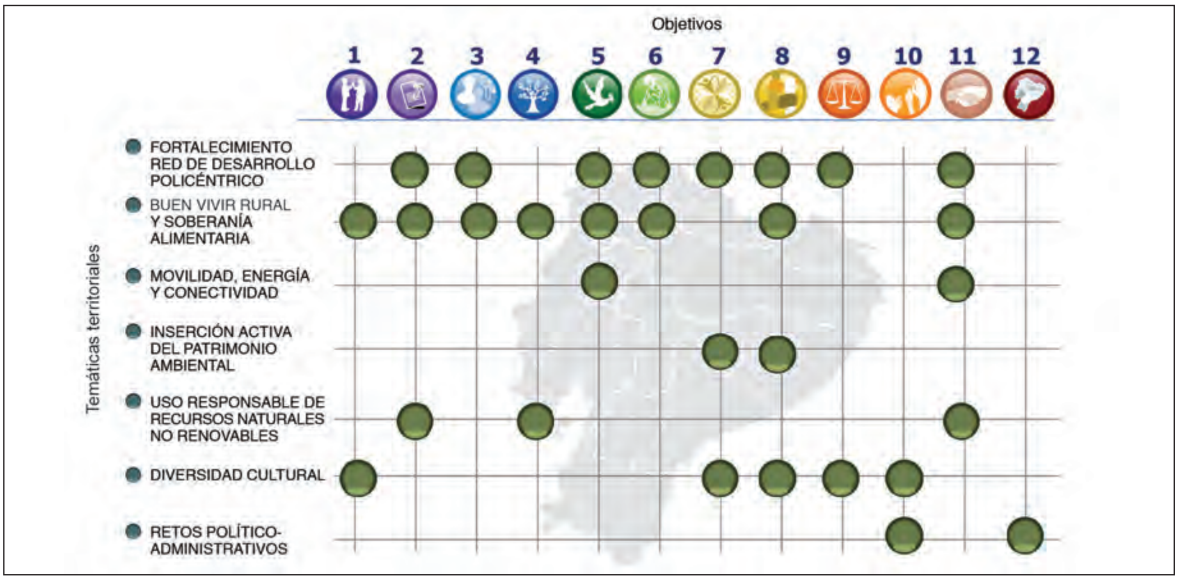
El impulso a una estructura territorial nacional policéntrica, articulada y complementaria

Los territorios deben entenderse con funciones específicas, y articularse de una manera complementaria que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos: salud, educación, nutrición, hábitat digno y recursos productivos. Esto requiere promover sinergias entre diversos espacios geográficos del país y particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Implica rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores sin comprender que no debería haber territorios perdedores. La óptica relacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios, más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural, sino que se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

El enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Lo hace a través de diferentes medios, entre los cuales se cuenta el propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, para avanzar hacia la

integración entre niveles dentro del sistema urbano con la correspondiente jerarquización en la prestación de servicios públicos, así como para mejorar y hacer eficientes la infraestructura de movilidad, conectividad y energía. El cambio del patrón de especialización económica, así como la construcción del Buen Vivir en los territorios, obliga a un redimensionamiento de las relaciones con la naturaleza; así como al uso racional y responsable de recursos renovables y no renovables; y la gestión, recuperación y conservación del patrimonio natural y cultural. Un elemento transversal dentro de la estrategia territorial constituye el impulso a la producción, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades, vocaciones y potencialidades propias de cada territorio, teniendo en cuenta la productividad sistémica: es importante remarcar la necesidad de priorizar la generación de empleo y riqueza por sobre la acumulación que busca básicamente la rentabilidad financiera y la explotación de los recursos naturales.

Figura 6.1: Objetivos del Plan Nacional, transversalización con la Estrategia Territorial Nacional



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES, 2009.

La noción de territorio alude necesariamente a la construcción permanente de una identidad cultural y un proyecto de vida compartido. Esto implica que el análisis de los territorios debe contemplar y complementarse desde el análisis de los diversos actores que interactúan en su conformación, los mecanismos de construcción de tejido social y sentidos de pertenencia producto de procesos históricos y culturales que reconocen una sociedad diversa, plurinacional e intercultural, con anclaje territorial, pero también como elemento sustantivo para la construcción de un proyecto colectivo para el conjunto del Ecuador.

Adicionalmente, la perspectiva territorial aborda tanto la apertura externa como la apertura interna: sitúa al Ecuador en el contexto internacional con una visión estratégica y soberana para su inserción en el mundo a partir de un análisis de relaciones políticas, comerciales, financieras y poblacionales; y avanza hacia la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

El Buen Vivir rural[36]

Uno de los elementos centrales de la agenda gubernamental para los próximos años constituye el Buen Vivir en los territorios rurales. Esto implica pasar de una visión que hacía énfasis exclusivamente en la dimensión sectorial agrícola de lo rural, hacia la consideración de una visión integral y de economía política del mundo rural, que incorpore sistemáticamente la garantía de derechos y los vínculos entre agricultura, manufactura y servicios. En el marco del Buen Vivir, esta nueva concepción ampliada de la economía rural, se reconoce su base agropecuaria y forestal, pero incorpora también la pesca artesanal, la artesanía, la industria y la manufactura y los servicios (considerando en estos últimos no sólo aquellos relacionados más directamente con la producción agropecuaria, sino también otros como los servicios ambientales o el turismo rural que tienen por base la conservación y el manejo de los ecosistemas y la creación y cuidado del paisaje y las culturas rurales). También es necesario considerar y apoyar la diversidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo las estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multi-empleo (sea por cuenta propia o de empleo asalariado).

Avanzar hacia el Buen Vivir rural requiere además la movilización de los recursos y activos que tienen dichas poblaciones (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales y cultural-identitarios); así como impulsar la democratización del acceso a los medios de producción (agua, tierra, capital, conocimiento); y la generación de condiciones que permitan incidir sobre las fallas de mercado a través de la provisión de infraestructura de apoyo como vialidad, logística, telecomunicaciones y servicios básicos; así como también en los ámbitos de la educación, la salud, la cultura e interculturalidad, la ciencia y tecnología, la recuperación de conocimientos y saberes ancestrales, y el impulso a las dinámicas de asociatividad, entre otros.

El enfoque territorial del Buen Vivir rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias, pues las complementa y desarrolla desde una perspectiva más amplia. Implica redimensionar las políticas sectoriales rurales, pasar de enfoques fragmentados y estáticos, llamados de combate a la pobreza, a enfoques integrales y dinámicos que promuevan transformaciones profundas y reviertan los procesos de exclusión y marginación. Así, un tema sustantivo dentro de esta perspectiva es el reconocimiento de la población rural tanto en cuanto a su composición étnica-cultural como a la feminización de la pobreza, la cual tiene características específicas en relación a su participación en el mercado laboral, la jefatura de hogar, los bajos niveles de escolaridad, el analfabetismo femenino (particularmente en zonas indígenas), la migración y la no propiedad de los recursos para la producción. De igual manera, la distribución y acceso a medios de producción requiere un análisis particular para reconocer procesos diferenciados de minifundización o reconcentración de la tierra y el agua, que condicionan sustantivamente las oportunidades de vida en zonas rurales.

A su vez, el Buen Vivir rural requiere de una concepción ampliada del espacio rural, incluyendo a las poblaciones más dispersas, pero también a los pueblos y ciudades pequeñas y medianas, cuya economía y formas de vida están íntimamente asociadas a los recursos naturales y a la agricultura y los servicios que surgen de la agricultura. Por ejemplo las zonas urbano-marginales tienen presencia sobre todo de jóvenes rurales que se ocupan de la comercialización de sus productos. Esto requiere el reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras actividades en zonas rurales, así como de la función residencial de las mismas. La vinculación rural-urbana deriva en la necesidad estratégica de mejorar la calidad de vida de la población rural, pero también de la población urbana al generar procesos de aproximación de intercambio de diversa índole (comercial, cultural, solidario).

A todo esto se suma la necesidad de evaluar los condicionamientos que imponen los recursos naturales a las actividades económicas, y la necesidad de incorporar una perspectiva de sostenibilidad ecosistémica a las actividades pro-

[36] Esta sección se basa en: Chiriboga (2008), Hidalgo (2009), SENPLADES (2009).

ductivas rurales. Esto requiere no sólo considerar las zonas de protección ambiental y los recursos públicos y comunes, tales como bosques protectores, cuencas y micro-cuencas y parques nacionales, sino también mejorar los patrones productivos en relación al uso de los recursos naturales, particularmente en relación al suelo, el agua y la agro-biodiversidad. En zonas rurales es prioritario avanzar hacia el manejo sostenible del suelo a fin de evitar, reparar o mitigar procesos erosivos, de desertificación o degradación del sustrato natural.

Reconocer la diversidad de los territorios rurales implica también el diseño de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados de acuerdo con las condiciones, potencialidades y capacidades de distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos. Sin embargo, se deben evitar respuestas aisladas en tanto que las interrelaciones entre diversos grupos y territorios son fundamentales para generar respuestas públicas, privadas y colectivas que generen sinergias y complementariedades.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. La soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir: qué producir, cómo producir, dónde producir, para quién producir, con énfasis en fortalecer a los pequeños campesinos que, en el caso del Ecuador, son quienes producen los alimentos de la canasta básica. En función de ello hay que apoyar los esfuerzos por recuperar una producción de alimentos suficiente, saludable, sustentable, y sistemas de comercialización justos y equitativos.

El reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, el incentivo a la agroecología, la recuperación de tecnologías y conocimientos productivos ancestrales, y la diversificación productiva, deben complementarse con la identificación y planificación de los requerimientos de abastecimiento nacional de alimentos, en consulta con productores y consumidores. También es imprescindible el impulso a políticas fiscales, tributarias, arancelarias, que protejan el sector agroalimentario nacional que incluya al conjunto de sectores campesinos e indígenas, que recupere la importancia de la producción campesina de alimentos, desarrolle mercados locales y regionales, mejorando las condiciones de vida de la población, principalmente las nutricionales, para evitar la dependencia en la provisión de alimentos.

La consolidación de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

La estrategia territorial nacional se encuentra expresada y retroalimentada desde los procesos de planificación territorial. La complementariedad y la subsidiariedad entre niveles de gobierno son principios básicos de la planificación y la gestión territorial. Así, se plantean diversos instrumentos de planificación que incluyen a las agendas zonales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por niveles de gobierno.

Las agendas son instrumentos de coordinación de la gestión pública, que avanzan en la identificación de las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública. Las agendas zonales identifican las especificidades, particularidades y sinergias que ocurren en los territorios a fin de impulsar acuerdos básicos para el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la caracterización de los proyectos estratégicos para cada región. En este nivel de planificación el énfasis se centra en: el impulso a las dinámicas productivas, la gestión ambiental con énfasis en áreas protegidas y gestión de cuencas hidrográficas; la caracterización de los servicios públicos para propiciar la garantía de derechos en particular aquellos relacionados con salud, educación, nutrición, vivienda y necesidades básicas; la identificación de inversiones en infraestructuras que propicien la integración y la cohesión territorial; y la planificación de los mega-proyectos de impacto nacional. El nivel de planificación intermedio se encuentra en proceso de construcción y consolidación, y por tanto remite a un debate nacional para comprender e intervenir en relación a las dinámicas poblacionales, históricas, productivas y ambientales.

La Constitución hace énfasis en la necesidad de que todos los niveles de gobierno formulen su respectiva

planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. De igual manera, el artículo 293 de la Constitución señala que «los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía».

Esto requiere de una armonización que permita la efectiva interrelación y complementariedad en las intervenciones públicas. La planificación territorial necesita avanzar en la generación de capacidades de análisis territorial, en el mejoramiento de información estadística y cartográfica oportuna; así como también en mecanismos de apropiación, exigibilidad y control; para que el sustento técnico y las prioridades ciudadanas expresadas a través de procesos participativos sean efectivamente asumidas por los gobiernos locales como elemento mandatorio de su acción en el territorio.

La descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación en los territorios

La capacidad de gestión territorial se encuentra condicionada por sucesivos e inconclusos procesos de descentralización y desconcentración, así como por el liderazgo de élites y actores en la definición de uno o varios proyectos políticos locales o nacionales. Los actores y agentes (privados, públicos y populares), a través de diversos mecanismos de toma de decisiones, definen la localización de actividades o utilización de los recursos en función de diversos intereses en función de la rentabilidad del capital, la provisión de bienes y servicios públicos y la reproducción de la vida. La descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de (re)distribución del poder y democratización de la sociedad, que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado, cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación, y reafirmando el rol de la (re)distribución dentro de un proceso de racionalización de la administración pública, con clara división de competencias.

El Estado debe adoptar un nuevo régimen de organización territorial, que pasa de un modelo de descentralización voluntario «a la carta», a uno obligatorio, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley, y desarrolladas de manera general dentro del sistema nacional de competencias. Además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como «bisagra», en términos de planificación, entre el nivel nacional y los niveles locales; y, por último, se prevé una asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, que genere equidad territorial y que premie el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Complementaria a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. Así, el reordenamiento zonal del Ejecutivo busca, por un lado acercar el Estado a la ciudadanía y coordinar de mejor manera la gestión pública; y, por otro lado, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generada por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir; lo que provoca, a su vez, situaciones de impunidad debido a la dificultad para determinar responsabilidades políticas, administrativas y judiciales de los servidores públicos; y la imposibilidad de aplicar de manera adecuada mecanismos efectivos de control social. En este contexto, el desafío consiste en reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como diseñar y aplicar mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas.

Avanzar hacia una efectiva descentralización y desconcentración implica también fomentar la participación ciudadana desde dos perspectivas: la innovación de la gestión pública para garantizar la participación de la ciudadanía y la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias. Esto con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno, de tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

6.12. Poder ciudadano y protagonismo social

Colocar las demandas de la sociedad civil como imperativos para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado es uno de los objetivos estratégicos en el camino hacia la democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social. Si el neoliberalismo ubica al mercado en el centro de la regulación social, y el denominado socialismo real hizo del Estado el centro de la coordinación de la sociedad, el nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades que la ciudadanía, a título individual o colectivo, puedan canalizar hacia el Estado y el mercado.

Colocar a la sociedad como el eje de organización de la nación –lo que supone que las demandas de la ciudadanía orientan la acción del Estado y el mercado–, significa procurar el más alto protagonismo de individuos y organizaciones sociales en las deliberaciones colectivas que conducen a fijar los criterios que orientan la producción, la circulación y la distribución de la riqueza social, y en aquellos procesos que remiten a la generación de las normas, valores y principios que rigen la vida de la comunidad política.

El proceso de cambio político que vive el Ecuador debe sostenerse, entonces, en la participación activa de la ciudadanía. Esta es una de las principales perspectivas estratégicas y demandas sociales de un sinnúmero de movimientos sociales y actores políticos a lo largo de las últimas décadas. En esta perspectiva, la Constitución del Ecuador hace referencia a la construcción del Poder Ciudadano. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar el involucramiento ciudadano en todos los asuntos de interés público, y procurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía, y como un nuevo principio de acción estatal y gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de cualquier estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana y el protagonismo de la sociedad en la vida pública del país.

Si el dinamismo de la sociedad civil depende, en gran medida, de las iniciativas autónomas que emprendan los propios ciudadanos y las organizaciones sociales, es deber del poder público crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación de los procesos gubernativos.

El despliegue del poder ciudadano requiere, entonces, de un rol afirmativo y proactivo del Estado en lo que concierne a:

- La distribución y (re)distribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades (cognitivas, lingüísticas, reflexivas) de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios educativos, culturales, tecnológicos, informacionales, etc., de calidad, y a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.

- La transformación de las bases institucionales y de los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de acercar el Estado a la influencia democrática de la sociedad y volverlo así susceptible de permanente escrutinio y control popular.

- La promoción del pliego de derechos de participación que garantiza la nueva Constitución y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación, educación y comunicación que amplíen las competencias que los ciudadanos y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas.

El papel afirmativo del Estado adquiere mayor sentido de oportunidad histórica en un contexto en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas. Luego de un intenso período de movilización social –en el marco de la resistencia a las políticas del Consenso de Washington a lo largo de la década de los 90–, estaríamos, desde los inicios del nuevo siglo, ante un escenario de

desactivación de las dinámicas participativas, asociativas y organizativas. En efecto, si en el año 2001 casi 34% de los ecuatorianos manifestaron haber participado en «comités pro-mejoras» o «juntas de mejoras para la comunidad»; para el año 2008 este indicador se ubica en 26,6%, colocando al país por debajo del promedio regional de participación que es del 29,6%. De igual modo, se observa que si para el 2001 el 5% de los encuestados asistía semanalmente a reuniones en dichos comités, en el año 2004 solo lo hacía el 3,8% y para el año 2006 este porcentaje se ubicaba en 2 puntos. La tendencia se repite para otras instancias asociativas.[37]

Ante tal escenario, el rol proactivo que pueda cumplir el Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Esto debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y auto-determinación que se tejen desde la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones –espacios, procedimientos, contenidos, fines– en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción.

Durante los próximos cuatro años de gobierno (2009-2013) deberán, entonces, apuntalarse y activarse de modo democrático, sostenido y eficiente, tales espacios. La transformación del Estado ecuatoriano en un Estado participativo se sitúa en el corazón del proceso para contribuir a la reconstrucción del poder ciudadano y al incremento del protagonismo social. Tres líneas de acción estratégica deben ser movilizadas en esta perspectiva:

- El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana –tengan o no ciertos niveles de institucionalización– y la creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales en que pueda producirse la interfaz entre sociedad y Estado. En tales espacios, movimientos, asociaciones, ciudadanos y agentes e instituciones gubernamentales encaran procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas. En tales esferas se construye el interés general. La nueva Carta Magna habla, en este sentido, de la obligatoria creación –en todos los niveles de gobierno–, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil; instancias encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas (art. 100 y art. 279). El Gobierno Nacional –y los gobiernos locales– deberán transformar sus modos de funcionamiento y sus procedimientos de gestión de cara a dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.

- La construcción y puesta en funcionamiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa del desarrollo aparece como un elemento de fundamental importancia para refundar las bases y los procedimientos del Estado participativo. Las tareas estatales de planificación suponen un proceso de diálogo, convergencia, y negociación entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en el nivel nacional, regional y local de la política.

[37] Ecuador aparece, al mismo tiempo, como el país latinoamericano en que más personas (52%) señalan no haber participado nunca en ningún tipo de organización ni política, ni social. Lo mismo sucede con lo relativo a la participación en protestas o «manifestaciones autorizadas»: apenas un 5% de los ecuatorianos afirma haber tomado parte en este tipo de espacio participativo, el más bajo de la región. Dicho porcentaje se extiende a 9% cuando se pregunta si han «participado, en cualquier tipo de protesta en los últimos 5 años». Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales –tal vez la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social– la tendencia se repite: en los últimos siete años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47 por ciento: del 10,8 en el 2001, al 5,7 en el 2008 (Latinobarómetro, 2008).

Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, sobre las definiciones de los grandes objetivos nacionales. Lo técnico y lo político se articulan –en todos los niveles de gobierno– en torno a la participación abierta de los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos de la nación.

- La promoción de la economía social y solidaria mediante la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad económica. La economía social se caracteriza por buscar, prioritariamente, la satisfacción de las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias. Promover la economía social implica, además, que el Estado proteja y financie determinados tipos de producciones social y cooperativamente organizadas (asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado a ancianos, niños, etc.) con el fin de que la gente que trabaja en tales circuitos alcance niveles de vida adecuados. La extensión de la esfera de economía social y solidaria arraiga el principio de la participación y la cooperación en las bases de la sociedad y contribuye así a fundar, desde abajo, la transformación participativa del Estado.

7

Objetivos Nacionales para el Buen Vivir



Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

1. Fundamento

Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces histórico-culturales de carácter ancestral que, en las tres últimas décadas, se agudizaron, transformaron y emergieron en formas más complejas y profundas, debido a cambios generados por la globalización, al aparecimiento de nuevos modelos productivos y de organización laboral, a modelos familiares no tradicionales, y a las relaciones entre géneros y situaciones sociales inusitadas como consecuencia de la acentuación de la movilidad humana. Las formas y condiciones de exclusión, expresadas en la estructura social, han impedido el ejercicio pleno de la ciudadanía a personas y grupos específicos.

La aplicación de modelos de crecimiento y acumulación, basados en la concentración de la riqueza, el ingreso y los medios de producción, agudizó los ciclos de exclusión/inclusión, aumentó las desigualdades entre países y al interior de estos y, finalmente, debilitó la cohesión social y las dinámicas de pertenencia e identidad social.

Las respuestas públicas expresadas en mecanismos de protección social de corte asistencial, o las acciones paliativas, son limitadas e insuficientes, en especial cuando tienen un carácter homogeneizador y no incorporan enfoques interculturales que reconozcan la diversidad social, cultural y territorial de la población.

La Constitución de 2008 plantea un nuevo modelo de sociedad y de Estado, en el cual el desarrollo constituye un medio para concretar el ejercicio de los derechos del Buen Vivir, en el marco de los principios de justicia social, ciudadanía y solidaridad. Este nuevo modelo implica un reparto orgánico de la riqueza del país, en términos de infraestructuras, bienes y servicios, considerados necesarios e indispensables para la ampliación de las capacidades y libertades humanas, y para el funcionamiento eficaz de la economía ecuatoriana. El Estado reconoce y garantiza el carácter indivisible del sistema de derechos del Buen Vivir y, sobre todo, asegura su concreción institucional y pública.

Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y (re)distribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los mecanismos de inclusión, protección social e integración territorial de este nuevo modelo se sustentan en una lógica basada en los derechos, que identifica y valora a las personas y

grupos de atención prioritaria, y reconoce la diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades.

El ejercicio de los derechos, en especial a la educación, salud, seguridad social, alimentación, agua y vivienda, implica que todas y todos estén incluidos e integrados en las dinámicas sociales, mediante el acceso equitativo a bienes materiales, sociales y culturales. Esto último implica poner freno, mediante la acción del Estado, a las desigualdades económicas, en la perspectiva de contribuir a la democratización de los medios de producción y avanzar hacia la construcción de una sociedad dispuesta a hacer realidad el Buen Vivir.

2. Diagnóstico

El crecimiento y la estabilidad macroeconómica son una condición necesaria pero no suficiente para erradicar la pobreza, promover la igualdad y garantizar los derechos del Buen Vivir. Es necesario contar con mecanismos de distribución y (re)distribución de la riqueza con la inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos, reconociendo la diversidad en un sentido amplio, y promoviendo la gestión sostenible del patrimonio natural.

Los cambios estructurales considerados en este objetivo contribuyen, desde el principio de la justicia, al desarrollo infantil integral, a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, y la democratización de los medios de producción que apoyan al desarrollo rural y a la soberanía alimentaria.

Ecuador es un país desigual, en el cual el 10% más rico acumula aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por la economía, en tanto que el 10% más pobre no recibe ni el 2%. Poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas y cuatro de cada diez ecuatorianos vive en situación de pobreza (CISMIL, 2007). Solucionar esta situación es prioridad para la transformación del país.

El porcentaje de pobres con relación a la población total llegó al pico del 52% en 1999, como resultado del fenómeno de El Niño de 1998 y la crisis bancaria de 1999. Esta tendencia se revirtió para el 2006, alcanzando el 38%, como resultado del incremento del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real.

Cuadro 7.1.1: Evolución de la pobreza y la extrema pobreza de consumo
(% del total de la población)

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza
Región								
Costa	36,1	9,1	46,4	16,3	52,9	16,0	40,1	10,9
Sierra	41,7	18,5	42,2	21,8	51,4	24,7	33,8	12,2
Amazonía	60,6	23,8	50,0	22,3	n.d.	n.d.	59,7	39,6
Área								
Campo	63,0	27,4	66,8	33,9	75,1	37,7	61,5	26,9
Ciudad	23,0	4,1	28,7	7,8	36,4	8,0	24,9	4,8
Nacional	**39,3**	**13,8**	**44,8**	**18,7**	**52,2**	**20,3**	**38,3**	**12,9**

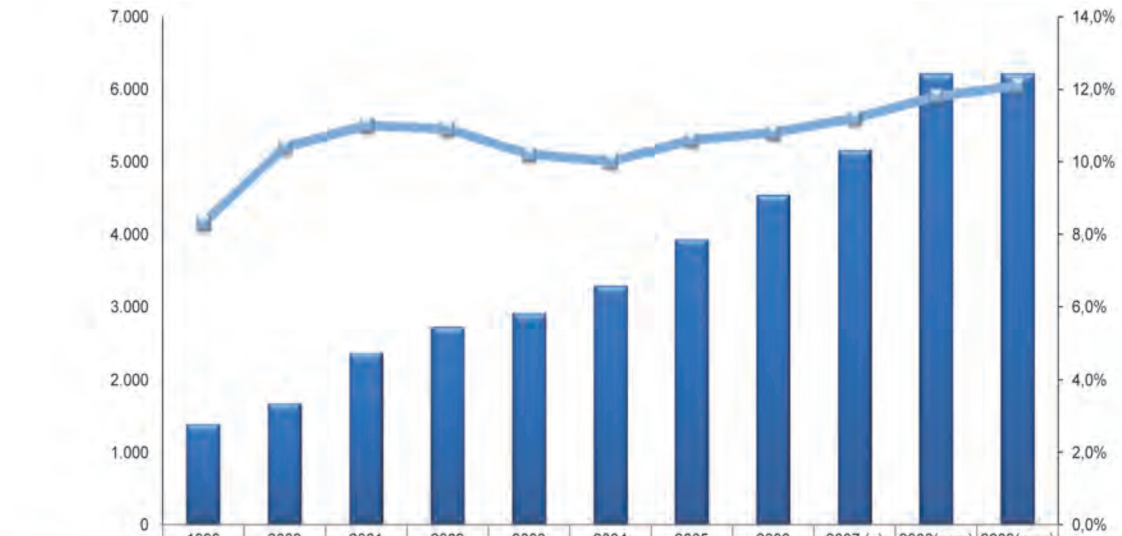
Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.
Elaboración: CISMIL.

Garantizar los derechos del Buen Vivir abarca una visión integral que inicia por la superación de las condiciones de pobreza, extrema pobreza y desigualdad. Aún queda mucho por hacer para superar la pobreza estructural cuando consideramos la no satisfacción de las necesidades básicas de las familias por la falta de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo.

Frente a esta meta, el Gobierno de la Revolución Ciudadana está ejecutando políticas públicas para reducir la pobreza y la pobreza extrema a nivel nacional, urbano y rural (INEC, 2008). Esto se evidencia con una caída nacional de la pobreza, medida por ingresos, de 37,62% a 35,08% entre el 2006 y el 2008. En esta reducción inciden la reforma al sistema tributario a través de la Ley de Equidad Tributaria, la eliminación de la tercerización laboral lograda por mandato constituyente en el año 2008, y la creación de un sistema de compras públicas transparente que favorece la producción de pequeños y medianos productores, entre otras intervenciones de política pública.

La presión tributaria (porcentaje del PIB que corresponde a la recaudación de impuestos) en el Ecuador es relativamente baja, pero se ha incrementado en los últimos años como medida fundamental para cumplir con el objetivo gubernamental de mejorar sustancialmente la (re)distribución de los beneficios del desarrollo.

Gráfico 7.1.1: Evolución de la presión fiscal en Ecuador
(En millones de US dólares y en porcentajes)

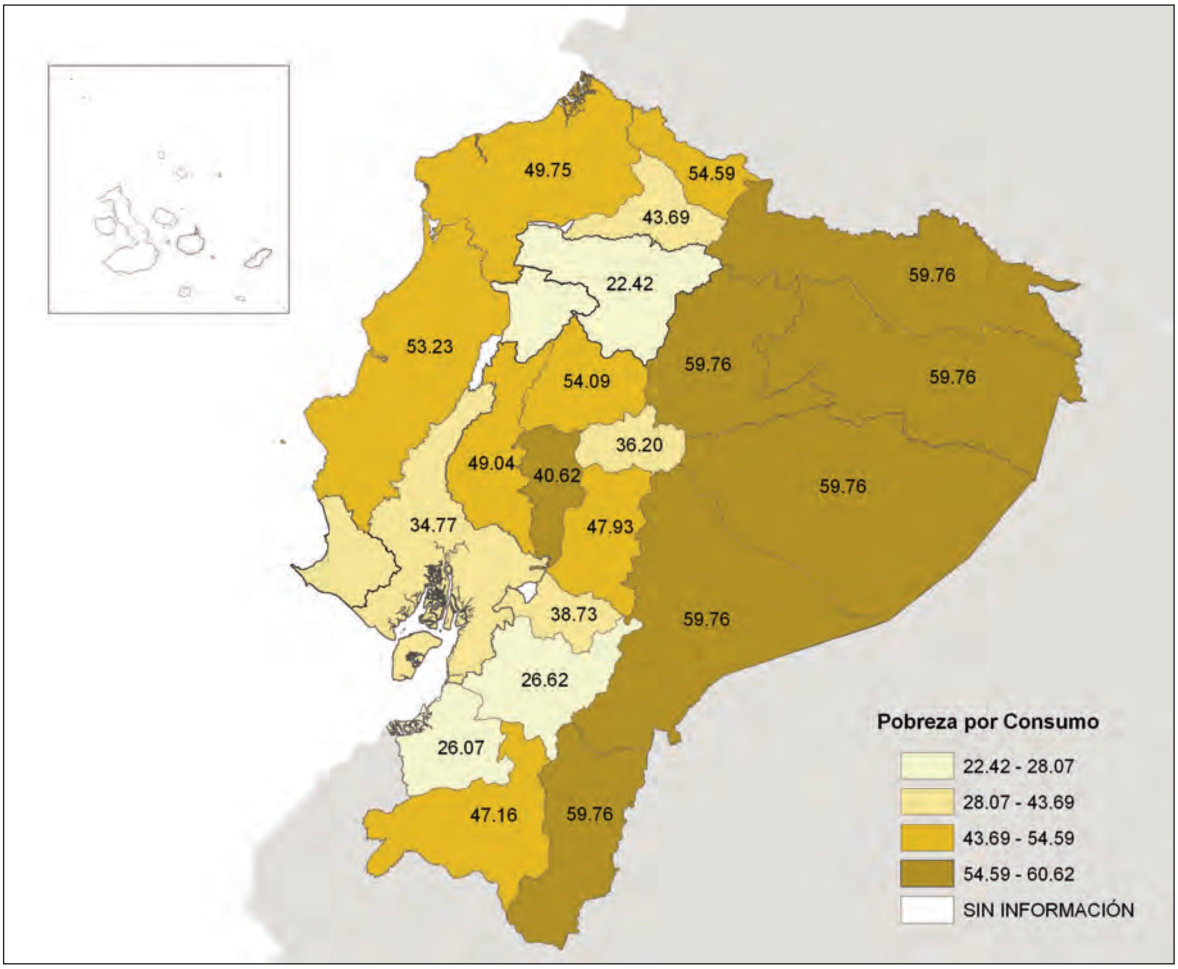


	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	2008(prev)	2009(prev)
Recaudación	1.379	1.659	2.346	2.710	2.908	3.265	3.929	4.522	5.144	6.195	6.200
Presión Tributaria	8,3%	10,4%	11,0%	10,9%	10,2%	10,0%	10,6%	10,8%	11,2%	11,8%	12,1%

Fuente: SRI, Centro de Estudios Fiscales.
Elaboración: SENPLADES.

Como se muestra en el mapa a continuación, las desigualdades sociales y económicas están localizadas. Las provincias de Bolívar, Carchi, Chimborazo y toda la Amazonía tienen la mayor incidencia de pobreza de consumo. De igual forma, los habitantes de las zonas rurales tienen un nivel de pobreza muy por encima de la media nacional, alcanzando el 62%.

Mapa 7.1.1: Mapa de pobreza de consumo por provincia



Nota: La información disponible es previa a la provincialización de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.
Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.
Elaboración: CISMIL.

Los programas de atención social incluyen iniciativas de alivio al impacto de la inflación en contexto de crisis para los hogares ecuatorianos, a través de los programas Socio Ahorro y Socio Solidario, en conjunto con el sector privado. Durante los últimos meses, 174.381 hogares se benefician del programa Socio Ahorro en supermercados y se han vendido más de $ 25'411.624 en artículos del programa Socio Solidario en tiendas, favoreciendo la producción nacional y el consumo de productos de calidad a bajo costo (MCDS, 2009).

El desarrollo pleno de la vida se articula con el derecho a un trato de igualdad que reconoce y respeta las diversidades y erradica todas las prácticas de discriminación que aún son necesarias de superar. Estas prácticas buscan modificar el escenario de pobreza y extrema pobreza que afecta de modo excesivo a los grupos étnicos que históricamente han sido excluidos: indígenas y afrodescendientes.

La Encuesta de Condiciones de Vida 2006, presenta un 38,3% de pobreza medida por consumo en el país a nivel nacional; entre los indígenas y afroecuatorianos sube al 57,2% (en los indígenas un 67,8% y en los afroecuatorianos el 43,4%). Por otro lado, los restantes grupos étnicos tienen niveles de pobreza inferiores a la media nacional, demostrando una condición de exclusión social que se evidencia también en el acceso y mantenimiento del trabajo, en el acceso y gestión de recursos y medios de producción, y en la incorporación de todas las personas, sin discriminación, a la vida social y económica del país.

Cuadro 7.1.2: Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia
(% de la población total)

Etnia	Pobreza	Extrema Pobreza
Indígena	67,8	39,3
Afroecuatoriana	43,3	11,6
Mestiza	30,8	8,3
Blanca	27,4	7,6
Otros	26,1	13,2
Nacional	**38,3**	**12,9**

Fuente: SIISE-INEC, con base en la última ECV 2005-2006, INEC.
Elaboración: CISMIL.

La relación entre pobreza y etnicidad tiene su fundamento en el racismo estructural experimentado desde la Colonia, y que relegó a varios compatriotas como sujetos inferiores y con ciudadanía restringida. En 2004, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Secretaria Técnica del Frente Social aplicaron una Encuesta Nacional sobre Percepción del Racismo. El estudio reveló que el 65% de los encuestados admite que la población ecuatoriana es racista, pero contradictoriamente solo el 10% se asume como responsable de estas prácticas.

La violencia física, psicológica y sexual es el resultado de relaciones desiguales y opresivas, que afectan principalmente a mujeres, niñas, niños, adolescentes y a personas con diversas orientaciones sexuales. La violencia, la coacción de cualquier tipo y los tratos denigrantes disminuyen o anulan la posibilidad de ejercer y disfrutar plenamente de los derechos básicos y las libertades fundamentales e impiden la participación de todas las personas en la sociedad.

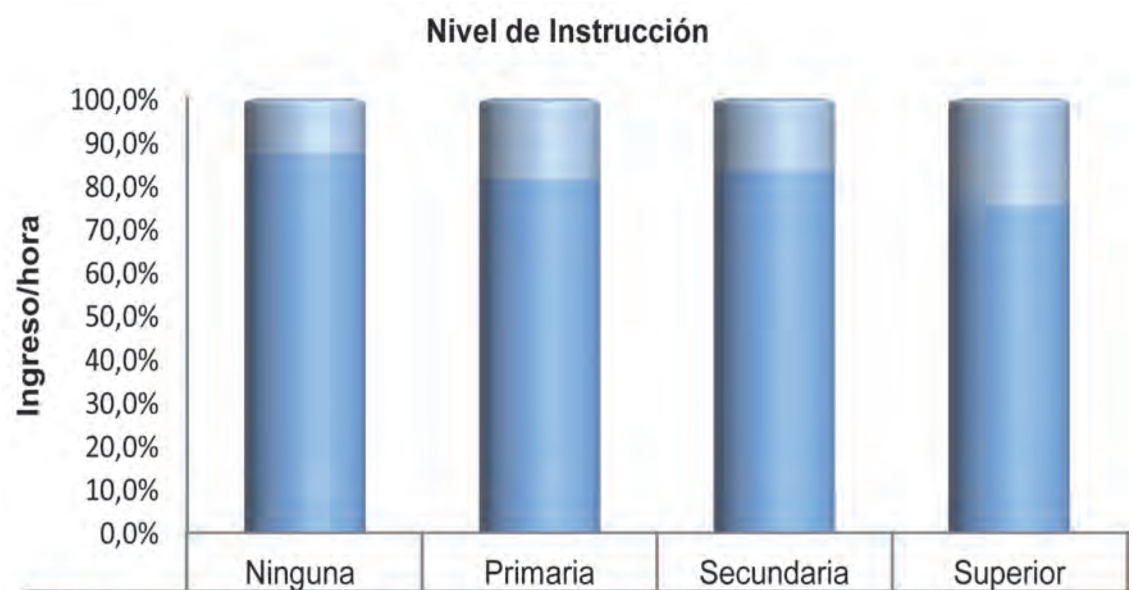
Una de las principales desigualdades sociales está presente en las relaciones de género, tanto desde el punto de vista social como de inserción socioeconómica. En lo social, de acuerdo a datos de 2008 de la Policía Judicial, el 95% de la violencia contra la mujer ocurre en casa. La violencia doméstica y de género están ligadas a patrones culturales discriminatorios, a la falta de reconocimiento del trabajo doméstico como economía del cuidado y la limitada independencia económica de las mujeres, que perpetúan su pobreza y exclusión.[38] Se ha cerrado la brecha de género en el acceso a la educación, excepto para las mujeres rurales e indígenas de algunas provincias, cuyo acceso a la educación media y superior es todavía muy bajo.

Las personas que carecen de ingresos propios porque se dedican a trabajo doméstico, no reciben pago por su trabajo o se encuentran desocupadas, son normalmente mujeres, estudiantes, jubiladas/os sin pensión, discapacitadas/os, desempleados/as y trabajadores/as familiares sin remuneración. En promedio por semana, las mujeres dedican 2,8 veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y 2,4 veces más tiempo al cuidado de hijas/os, sea que trabajen o no fuera del hogar (INEC, 2008). Esto implica que, si se considera la carga global de trabajo (trabajo productivo y trabajo reproductivo), de acuerdo a datos de la encuesta de Uso del Tiempo, las mujeres trabajan 15 horas más que los hombres por semana (INEC, 2007). Existen también disparidades en el acceso al mercado

[38] El tratamiento de la economía del cuidado y oportunidades de trabajo se detallan en el objetivo 6.

laboral y/o en las remuneraciones. Las mujeres, los afro-ecuatorianos, los indígenas, tienen barreras de entrada al mercado laboral y, una vez en este, reciben menor remuneración, incluso teniendo iguales niveles de escolaridad y experiencia que los otros grupos poblacionales del país (Ramírez, 2008).

Gráfico 7.1.2: Brecha de género en el ingreso / hora según nivel de instrucción*
(% que representa el ingreso de las mujeres respecto al de los hombres)



	Ninguna	Primaria	Secundaria	Superior
Hombres	12,6%	18,6%	16,6%	25,1%
Mujeres	87,4%	81,4%	83,4%	74,9%

*** Ejemplo de lectura: entre las personas sin instrucción, por cada USD 100 que gana un hombre, una mujer gana USD 87,4.**
Fuente: INEC, ENEMDUR 2008.
Elaboración: CISMIL.

Los factores asociados a la pobreza muestran que los hogares encabezados por personas adultas mayores tienen una mayor probabilidad de ser pobres. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en un 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres.[39]

La superación de las condiciones de desigualdad requiere mecanismos que faciliten la inserción social y económica de los diversos grupos sociales a lo largo del ciclo de la vida, y enfatizar el rol del

[39] SIISE, INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999, 2005/2006, en el PND 2007-2010.

Estado en la protección de la familia. Razones por las cuales es fundamental asegurar el desarrollo infantil integral para la plena realización de las potencialidades humanas.

Desarrollo infantil integral

El Informe de Ecuador al Comité de los Derechos del Niño, sobre la base de los datos oficiales disponibles del Sistema Integrado de de Indicadores Sociales (SIISE) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), muestra que la cobertura de los programas de desarrollo infantil llega al 14% de la población; solo la mitad de pobres menores de seis años (400.000 personas) acceden a los programas de atención primaria.

Uno de cada cuatro niño/as menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, lo que representa el 25,8% pero alcanza el 93,9% en los niños y niñas indígenas procedentes de madres que no tienen instrucción (SIISE, 2006). La incidencia de la desnutrición crónica de la población indígena en el área rural es del 45,1%, y 21,6% en el área urbana (INEC, 2009). Las deficiencias psicomotrices dificultan el crecimiento del 60% de niños y niñas de hogares pobres. La mitad de indígenas menores de 5 años tiene carencias en la estimulación cognitiva frente al 21% de los no indígenas. De manera que la falta de atención también cruza por elementos de desigualdad (UNICEF, 2009).

En las provincias amazónicas, donde la mitad de niños y niñas pertenece a alguna nacionalidad indígena y habla su propia lengua, la deserción escolar duplica al promedio nacional y la mayoría de los maestros no habla los idiomas nativos. En Esmeraldas, la escolaridad promedio es de 4,1 años, cuando el promedio nacional es 8 años y el 50% de mujeres son analfabetas funcionales.

La desprotección de la niñez y adolescencia es un problema grave. Más de la mitad de hogares ecuatorianos reconoce usar el castigo físico; 27,4% de niños y niñas dice recibirlo en la escuela; al menos tres de cada diez han sido víctimas de delitos sexuales; existe explotación sexual aunque subregistrada en las estadísticas; hay alrededor de 400 mil niños y niñas insertos tempranamente en el mundo del trabajo (SIISE, 2006); el 35% de padres y madres no comparte el tiempo libre con sus hijos e hijas; el 22% de niños y niñas abandona su formación al terminar la educación primaria; el 28% de adolescentes no accede a la educación media. En el año 2007, 21.593 adolescentes tuvieron algún conflicto con la ley, y 3.411 de estos jóvenes fueron considerados como menores infractores. Muchos hijos e hijas de migrantes están sometidos a rupturas familiares, a nuevos patrones de crianza y a nuevas formas de consumo.

Las inequidades y los riesgos son mayores en los territorios fronterizos, donde hay mucha violencia, poco acceso a la justicia y grandes desplazamientos de personas. ACNUR calcula que de los 84.000 desplazados colombianos, un 20% son niños y niñas. En las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, muchas niñas y adultas, entre ellas las desplazadas y refugiadas colombianas, están atrapadas en redes de explotación sexual.

Por otro lado, las personas con discapacidades se encuentran en mayor situación de riesgo social. Además, existe una mayor probabilidad de que un hogar cuyo jefe/a se dedica exclusivamente a la agricultura esté en condiciones de pobreza. Esta situación se confirma en las zonas urbanas marginales con personas que no tienen acceso a trabajo.

En este sentido, es fundamental cumplir el mandato constitucional de brindarles atención preferencial y especializada en los ámbitos público y privado a las personas de los grupos de atención prioritaria, y en especial a las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.

De acuerdo al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), del total de la población del Ecuador, el 13,2 % son personas con algún tipo de discapacidad, lo cual significa que más de 1,6 millones de habitantes requieren de protección especial. Por esta razón, se implementan políticas para un «Ecuador sin barreras», que supere las limitaciones arquitectónicas en las ciudades y ofrezca ayudas técnicas, medicamentos, unidades de rehabilitación especializadas, y facilidades para la inserción laboral de las personas discapacitadas que desean incorporarse al trabajo (CONADIS, 2009).

Una de las consecuencias de las crisis económicas es la salida de millones de compatriotas que han buscado oportunidades de trabajo en otros países. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, en el país de cada 1.000 personas, 18 emigran; y al desagregar este indicador a nivel provincial, se observa

que Cañar es la provincia con la tasa más alta de emigración, con aproximadamente 60 personas por 1.000 habitantes. Le siguen las provincias de Loja con 37, Azuay 34 y El Oro 23. Al analizar el destino de los migrantes ecuatorianos se observa que el 58% fueron a España, el 24% a Estados Unidos, y un 11% a Italia.

La movilidad humana por motivos económicos es una situación que afecta no solo al migrante y a su familia que experimentan una condición particular y que ahora constitucionalmente cuenta con medidas legales específicas para proteger y promover los derechos de las personas migrantes y las familias transnacionales, y considera la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, y económicas impulsadas desde la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI, 2009).

En relación al tema de protección social, se cuenta con programas de compensación social como el Bono de Desarrollo Humano dirigido a madres, beneficiarios individuales para adultos mayores y personas con discapacidad que se encuentran dentro de los quintiles 1 y 2 más pobres, por un valor de 35 dólares mensuales. Se han establecido también bonos de emergencia, para atender a poblaciones que han sufrido un desastre natural o una conmoción social, por un monto de 45 dólares en dos ocasiones (MCDS, 2009).

El Plan Nacional de Desarrollo se ha canalizado con una institucionalidad renovada con el Consejo de Política Social, que articula a los ministerios sociales y su coordinación. Las políticas se orientan hacia la gratuidad y la universalización del acceso a los servicios sociales básicos a través de iniciativas como: el Plan Decenal de la Educación, la Estrategia Nacional de Nutrición, el Programa de Protección Social, la Agenda Social para la Niñez y la Adolescencia, la Agenda Social del Adulto Mayor, el Plan Nacional de Discapacidades, el Programa de Salud Adolescente y la creación del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) como entidad pública, y el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (MCDS, 2009).

En un contexto amplio, se ha logrado impulsar reformas transversales para mejorar el combate a la malnutrición; la transformación del sistema de capacitación para que responda a las necesidades de empleabilidad de los tradicionalmente excluidos, y de mejora de la productividad; la reforma de las organizaciones de la sociedad civil para poder contar con sistemas de registro electrónicos e información que permitan trabajar de manera sinérgica.

La creación del Sistema Integral de Inclusión Económica, que incorpora de manera coordinada los programas de inclusión económica del Gobierno, con intervenciones especializadas para madres beneficiarias del bono, microempresarios, pequeños artesanos, agricultores y ganaderos, jóvenes, migrantes, adultos mayores y que cuenta con un sistema de información en línea (www.infoinclusion.gov.ec) para facilitar el acceso a la ciudadanía (MCDS, 2009).

Democratización en el acceso a los medios de producción

La democratización de los medios de producción es una condición necesaria para auspiciar la igualdad y la cohesión desde una perspectiva de desarrollo territorial integral, que fomente un sistema económico social y solidario. En particular, la economía popular y solidaria conformada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Esta democratización facilita el acceso equitativo y seguro a la tierra, el agua, los conocimientos y saberes ancestrales, infraestructuras de apoyo, el crédito, los mecanismos de comercialización con cadenas cortas entre productores y consumidores, y se sustenta en el fortalecimiento del tejido social que promueve prácticas asociativas y de complementariedad entre los distintos modos de producción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 planteó como meta revertir la desigualdad económica al menos a los niveles de 1995. Se ha avanzado en este sentido con la caída del coeficiente de Gini por ingreso en el total nacional y en el ámbito de lo urbano, pasando a nivel nacional de 0,53 a 0,52 entre 2006 y 2008. Sin embargo, la mayor preocupación sigue siendo la distribución en el sector rural.

Las áreas rurales del país presentan los mayores niveles de pobreza y, sin embargo, son los pequeños productores campesinos quienes alimentan al país. Los efectos de las políticas de liberalización del mercado de tierras y la disminución de la inversión pública para el fomento de la pequeña y

mediana producción agropecuaria han provocado una crisis que se evidencia en la pérdida sustantiva de los medios de producción al alcance de los pequeños y medianos productores; al punto en que sus economías se han transformado en actividades de supervivencia que no garantizan la soberanía alimentaria familiar, ni los medios para atender sus más elementales necesidades (salud, educación, vivienda).

La concentración de agua y tierra constituye el principal problema que afecta la supervivencia de la pequeña producción campesina. En cuanto al agua, el 88% de los regantes-minifundistas dispone de entre el 6% y el 20% de los caudales totales de agua disponibles, mientras que el 1% a 4% del número de regantes-hacendados dispone del 50% a 60% de dichos caudales. Apenas el 14% de los lotes menores de 20 has tienen algún tipo de riego.

En relación a la tierra, la información disponible de fuentes oficiales del MAGAP señala que más del 40% de los predios carece de títulos de propiedad y son excepcionales los casos de mujeres que han logrado titulación de la tierra. El 47,7% de pequeños propietarios posee únicamente el 2,04% de la tierra de uso agrícola y el 3,32% de grandes propietarios acapara el 42,57% de la tierra de uso agrícola de acuerdo al Censo Agropecuario, 2000. Actualmente, el gobierno cuenta con el SIGTierras, un programa que permite la regularización de tierras, valoración de predios y control de calidad. Un esfuerzo conjunto entre el MAGAP, la AME y la SENPLADES. Asimismo, se emprende la regularización de la tenencia de tierras en la frontera con Colombia, como una acción emergente (MCDS, 2009).

A más de la falta de tierra y agua para la pequeña producción campesina, existe deterioro de la calidad del suelo debido al uso intensivo con sustancias químicas, que dejan secuelas negativas muchas veces por desconocimiento de los agricultores o por presiones del mercado. Esto, sumado a la falta de acceso a crédito, capacitación[40] y asistencia técnica, ha generado procesos de empobrecimiento de las áreas rurales, y una pérdida de la agrobiodiversidad, que deben ser enfrentados desde la estrategia de desarrollo rural que propone el país.

3. Políticas y Lineamientos

Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

a. Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades.
b. Impulsar la prestación de servicios de salud sobre la base de principios de bioética y suficiencia, con enfoque de género, intercultural e intergeneracional.
c. Impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, promoviendo la educación para la nutrición y la soberanía alimentaria.
d. Universalizar el acceso al agua segura para sus diversos usos como derecho humano, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
e. Diseñar y poner en marcha mecanismos para la condonación a las usuarias y usuarios en extrema pobreza de las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de la Constitución.
f. Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de

[40] El fomento de capacidades de la ciudadanía se recoge en Objetivo 2.

ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.

g. Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación territoriales y sociales en función al déficit cualitativo y cuantitativo actual.
h. Asignar prioritaria y progresivamente recursos públicos para propender al acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios de salud en función de criterios poblacionales, territoriales y de equidad social.

Política 1.2. Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.

a. Apoyar a la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en especial para los que se encuentran en condiciones de discapacidad, enfermedad crónica o degenerativa, abandono y mendicidad, en convivencia con madres y padres privados de la libertad, y adolescentes en conflicto con la ley o en rehabilitación por adicciones.
b. Ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social con especial atención para adultos mayores, mujeres, personas con discapacidades y personas que realizan trabajos no remunerados.
c. Ampliar progresivamente la cobertura del seguro social campesino, extenderla hacia sectores de pesca artesanal y crear una modalidad específica de afiliación para trabajadores y trabajadoras autónomas.
d. Priorizar la asignación de recursos públicos para el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado humano.
e. Fomentar la afiliación voluntaria de las personas domiciliadas en el exterior a la seguridad social ecuatoriana.
f. Articular los programas de protección social con programas de economía social y solidaria que favorezcan la formación y fortalecimiento de redes que incluyan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
g. Incrementar el acceso de los grupos de atención prioritaria a servicios especializados en los ámbitos público y privado, con especial énfasis en las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.
h. Promover la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas dependientes.
i. Proteger a las familias en sus diversos tipos, reconociéndolas como núcleos fundamentales de la sociedad y promoviendo la paternidad y maternidad responsable.

Política 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.

a. Extender los servicios de inscripción y cedulación a toda la población.
b. Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión social y económica, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza.
c. Fortalecer el sector financiero público y popular y solidario para el desarrollo de actividades productivas y para satisfacer las necesidades de la población.
d. Desarrollar incentivos a la organización social y comunitaria para la conformación de unidades económicas solidarias y autosustentables que generen trabajo y empleo, con especial atención a las organizaciones de mujeres rurales y urbanas marginales.

e. Mejorar las condiciones y oportunidades de acceso, administración y usufructo de la propiedad en sus diversas formas.
f. Reducir las brechas de ingreso y de segregación ocupacional que afectan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
g. Generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano-marginales y rurales.

Política 1.4. Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.

a. Ampliar progresivamente el acceso al agua segura y permanente en sus diversos usos y aprovechamientos a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura y eficiencia en los mecanismos de distribución.
b. Desprivatizar los servicios de agua a través de la terminación o renegociación de los contratos de delegación de estos servicios a empresas privadas, de acuerdo con los resultados de auditorías integrales.
c. Fomentar la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, eficiente y sustentable.
d. Diseñar y aplicar programas públicos dirigidos a promover el acceso equitativo a la tierra, en particular para las mujeres rurales diversas, garantizando la propiedad en sus distintas formas para erradicar la concentración y el latifundio, tomando en consideración las particularidades de las áreas protegidas cuando así lo amerite.
e. Aplicar mecanismos de regulación del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con la función social y ambiental y fortalecer el control y sanción a la concentración, latifundio y tráfico de tierras.
f. Fortalecer los mecanismos de control, para garantizar la conservación de la propiedad e identidad de las tierras comunitarias de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.
g. Impulsar programas de titulación y regularización de la tenencia de la tierra, con consideraciones de género, para asegurar la legalización de la propiedad, la posesión o el usufructo, según los casos, en un esquema que fortalezca diversas formas de propiedad y de acceso.
h. Fomentar la reagrupación parcelaria de minifundios a través de incentivos a la asociatividad.
i. Otorgar financiamiento para la adquisición de tierras a las organizaciones de la economía popular y solidaria, en el marco de formas colectivas de propiedad.
j. Conformar bancos de semillas, germoplasma y, en general, variedades genéticas para promover su conservación y libre intercambio, así como la promoción de investigaciones asociadas.
k. Generar condiciones de vida y actividades productivas alternativas para las poblaciones asentadas en zonas protegidas, garantizando el estricto respeto de los ecosistemas y considerando la participación de las mujeres diversas.
l. Generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo, creando líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres del área urbana y rural, para pequeñas y medianas productoras y productores así como para iniciativas asociativas.
m. Fomentar acciones afirmativas que beneficien el acceso y la generación de infraestructuras de apoyo para la producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación, asistencia técnica y financiamiento a los grupos humanos históricamente excluidos social, económica y territorialmente.
n. Desprivatizar la infraestructura de apoyo a la producción que es propiedad del Estado, en base a auditorías orientadas a recuperar y fortalecer el control público.

o. Fomentar asistencia técnica, capacitación y procesos adecuados de transferencia de ciencia, tecnología y conocimientos ancestrales, para la innovación y el mejoramiento de los procesos productivos, con la activa participación de los diversos actores incluyendo a las universidades e institutos técnicos.

Política 1.5. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

a. Ampliar la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos no regresivos fundamentados en el principio de justicia distributiva.
b. Fortalecer la cultura tributaria del país, a través de la difusión del uso de los recursos recaudados en inversión pública.
c. Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
d. Generar mecanismos no tributarios de (re)distribución que sean aplicados de forma diferenciada según los ingresos y niveles de consumo de bienes y servicios.
e. Promover incentivos monetarios y no monetarios para las iniciativas productivas y comerciales que impulsen la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.
f. Generar mecanismos públicos de control que aseguren el pago oportuno y justo de salarios y utilidades a los trabajadores y trabajadoras.
g. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad pública, cooperativa, asociativa y comunitaria, como medio para democratizar el acceso a las riquezas y a su generación.

Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

a. Generar y fortalecer espacios de diálogo e intercambio que revaloricen las múltiples formas de diversidad y sus aportes a la conformación de la sociedad plurinacional e intercultural.
b. Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el respeto a la diversidad, además de la no-discriminación y la no exclusión genérica o etnocultural, entre otras.
c. Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples formas de discriminación y sus interrelaciones.
d. Incentivar el libre desarrollo de las identidades en los espacios educativos, contenidos comunicacionales y la acción pública.
e. Impulsar el acceso y uso de todas las formas de comunicación: visual, auditiva, sensorial, y otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
f. Generar mecanismos para la reducción de discriminación a los tipos de familias no tradicionales.
g. Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.
h. Aplicar reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
i. Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.
j. Fortalecer las capacidades para exigibilidad de derechos a la no discriminación, favoreciendo acciones afirmativas hacia las mujeres diversas, diversos sexuales, indígenas y afrodescendientes, entre otros, en todos los ámbitos de la vida pública.

Política 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

a. Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.
b. Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.
c. Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.
d. Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.
e. Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.
f. Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.
g. Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.
h. Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.

Política 1.8. Impulsar el Buen Vivir rural.

a. Generar mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, equilibrando sus relaciones demográficas, productivas y culturales.
b. Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial y los derechos de la población rural, así como la inclusión social y económica de poblaciones con discriminaciones múltiples.
c. Promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, de sus formas de organización y prácticas.
d. Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado.
e. Mejorar las condiciones para el abastecimiento de insumos productivos, la producción primaria, el procesamiento, la comercialización y distribución.
f. Apoyar a las pequeñas economías campesinas en los procesos de almacenamiento y poscosecha a través de capacitación, asistencia técnica y dotación de equipamiento e infraestructura de apoyo.
g. Generar espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios.
h. Promover cadenas cortas de comercialización que conecten a productoras y productores con consumidoras y consumidores, para generar mercados con precios justos y promover la soberanía alimentaria y las complementariedades entre el campo y la ciudad.
i. Crear y fortalecer mecanismos para la asignación de agua para riego a las y los pequeños productores que contribuyen a la soberanía alimentaria, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
j. Redistribuir recursos hídricos para riego dentro de una gestión integral e integrada de cuencas hidrográficas, respetando los derechos de la naturaleza, así como su articulación en los territorios, con especial énfasis en el manejo y protección de fuentes de agua.
k. Incrementar la inversión e incentivos socioeconómicos en el sector rural para las pequeñas y medianas economías familiares y organizaciones o asociaciones de la economía solidaria dirigidas a la producción diversificada de bienes y servicios, con énfasis en los servicios turísticos comunitarios, especialmente aquellos conducidos por mujeres.
l. Incentivar iniciativas de generación de trabajo digno en poblaciones rurales, considerando la situación desigual de las mujeres rurales en su diversidad.

Política 1.9. Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.

a. Desarrollar un ordenamiento territorial sustentable, que viabilice la asignación de usos del suelo en función de las capacidades y potencialidades territoriales, así como una distribución equitativa de las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción.
b. Fortalecer redes, grupos urbanos y ciudades intermedias de articulación nacional para favorecer un proceso de urbanización equilibrado y sustentable.
c. Jerarquizar adecuadamente y mejorar los servicios relacionados con vialidad, transporte terrestre, aéreo, marítimo, señalización, tránsito, logística, energía y comunicación, respondiendo a las necesidades diferenciadas de la población.
d. Ampliar la cobertura de los servicios básicos de agua, gestión y tratamiento de residuos líquidos y sólidos para promover una estructura policéntrica de asentamientos humanos sustentables en ciudades y zonas rurales, reconociendo las diversidades culturales, de género y edad, con especial énfasis en las zonas más desfavorecidas de cada territorio.
e. Diseñar planes locales de provisión de servicios en las zonas no delimitadas del territorio nacional a través del Estado central, mientras se resuelve su situación político-administrativa.
f. Redistribuir y gestionar adecuadamente los equipamientos de recreación, salud, y educación para incrementar el acceso de la población, atendiendo las necesidades diferenciadas de la población en función del sexo, edad, etnia y estilos de vida diversos.
g. Fortalecer roles y funciones especializadas y complementarias de los asentamientos humanos de acuerdo a sus capacidades territoriales, en temas de investigación e innovación tecnológica.
h. Articular las iniciativas de desarrollo urbano-rural desde una perspectiva solidaria, cooperativa y participativa, que considere las realidades territoriales y culturales y fortalezca las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.
i. Establecer lineamientos y especificaciones técnicas para la formulación participativa de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre la base de las potencialidades y bio-capacidades regionales que faciliten la promoción de equidad territorial, reconociendo la diversidad de género, cultural, de formas de vida y ecosistemas.

Política 1.10. Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos

a. Ampliar la educación familiar, comunitaria y formal para garantizar condiciones adecuadas de protección, cuidado y buen trato, en particular en las etapas de formación prenatal, parto y lactancia.
b. Articular progresivamente los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación saludable y nutritiva, educación inicial y estimulación adecuada de niños y niñas, respetando las prácticas y valores culturales de los pueblos y nacionalidades y manteniendo siempre una equitativa división sexual del trabajo.
c. Incorporar a los niños y niñas como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos.
d. Fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil, de la participación de niños y niñas menores en actividades de delincuencia, del maltrato familiar y sus otras formas y de la falta de acceso a educación, fortaleciendo las defensorías comunitarias y la rehabilitación familiar.

4. Metas

1.1.1. Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia hasta el 2013.

1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica hasta el 2013.

1.1.3. Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta el 2013.

1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida hasta el 2013.

1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 hasta el 2013.

1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013.

1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013.

1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013.

1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013.

1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria hasta el 2013.

1.5.2. Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos hasta el 2013.

1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales hasta el 2013.

1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales hasta el 2013.

1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas hasta el 2013.

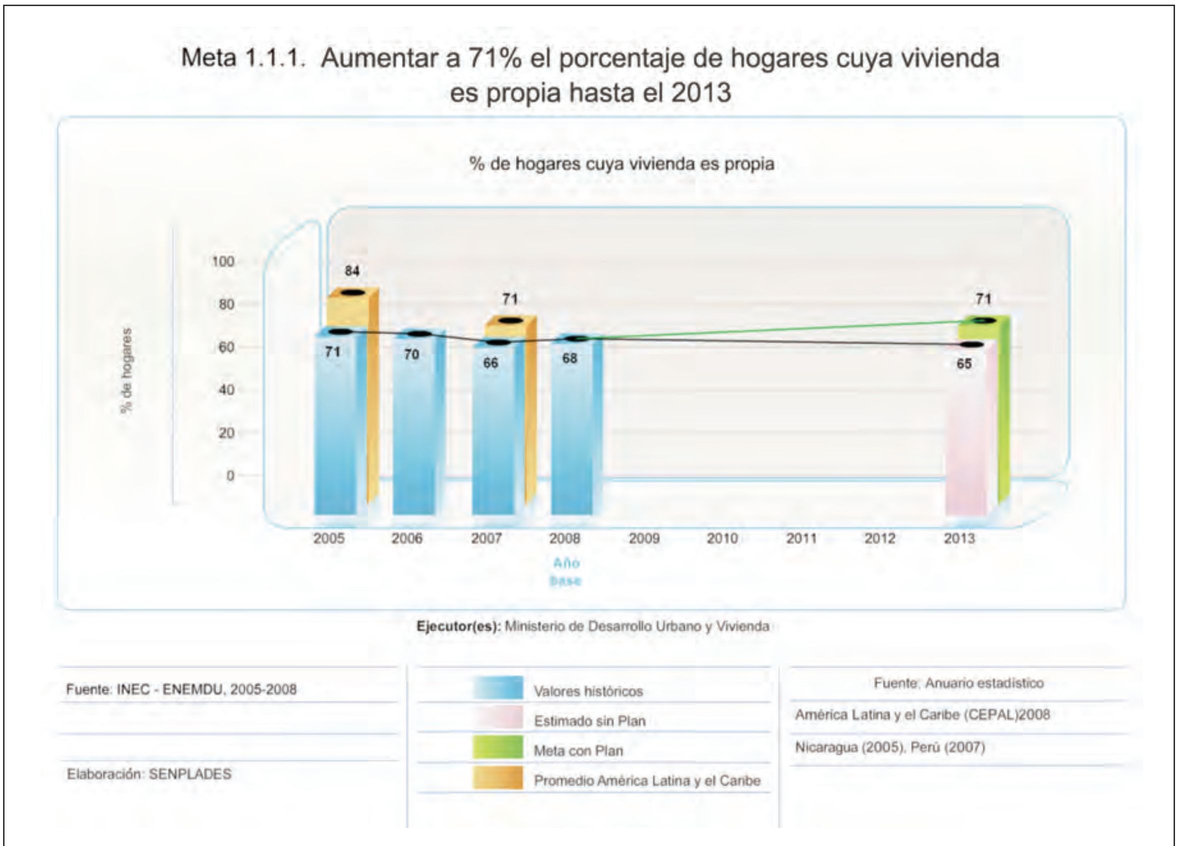
1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20%, hasta el 2013.

1.10.1. Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil hasta el 2013.

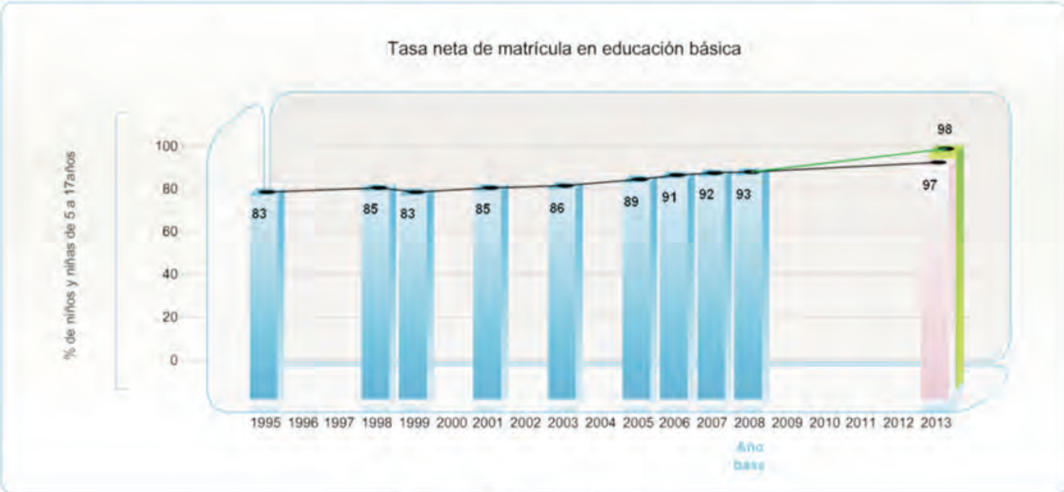
1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta el 2013.

1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva hasta el 2013.

1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil hasta el 2013.



Meta 1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

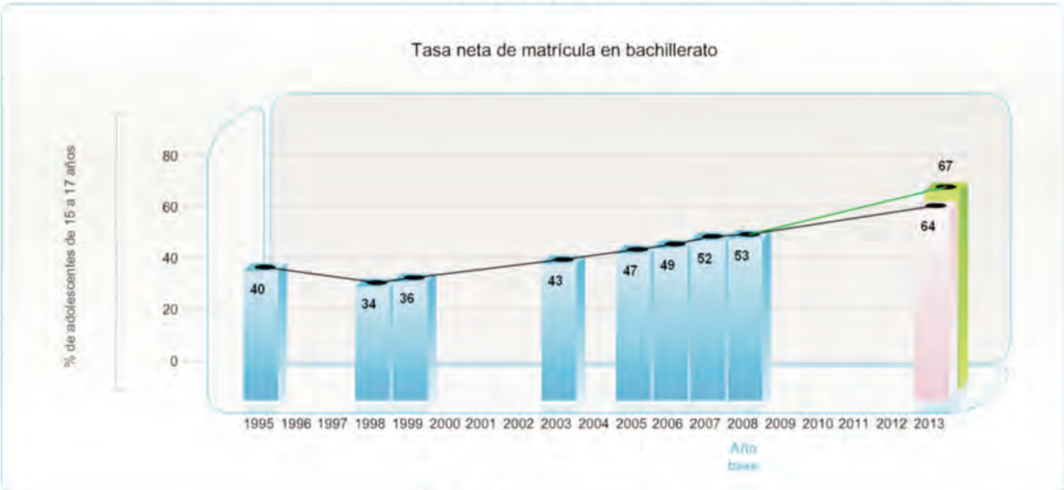
Fuente: INEC - ECV 1995,1998,1999,2006.
ENEMDU 2003,2005. SISE 4.5 Censo 2001

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Matrícula en Educación Básica, 2007
Latinoamérica y Caribe: 93%
Países OECD: 95%
Ecuador: 97%
Fuente: UNESCO

Meta 1.1.3. Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: INEC - ECV 1995,1998,1999,2006.
ENEMDU 2003,2008. SISE 4.5 Censo 2001

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Matrícula en Bachillerato, 2007
Latinoamérica y Caribe: 71%
Países OECD: 90%
Ecuador: 57%
Fuente: UNESCO

Meta 1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida hasta el 2013



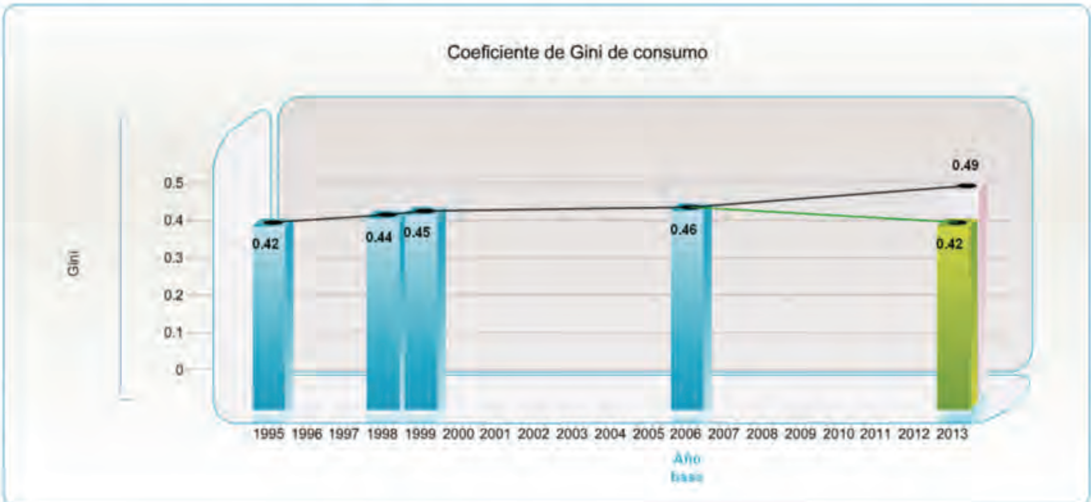
Ejecutor(es): Vicepresidencia de la República

Fuente: INEC - ENEMDU: Módulo de Satisfacción con la Vida, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 hasta el 2013



Fuente: INEC - ECV 1995, 1998, 1999, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Coeficiente de Gini del ingreso, 2006

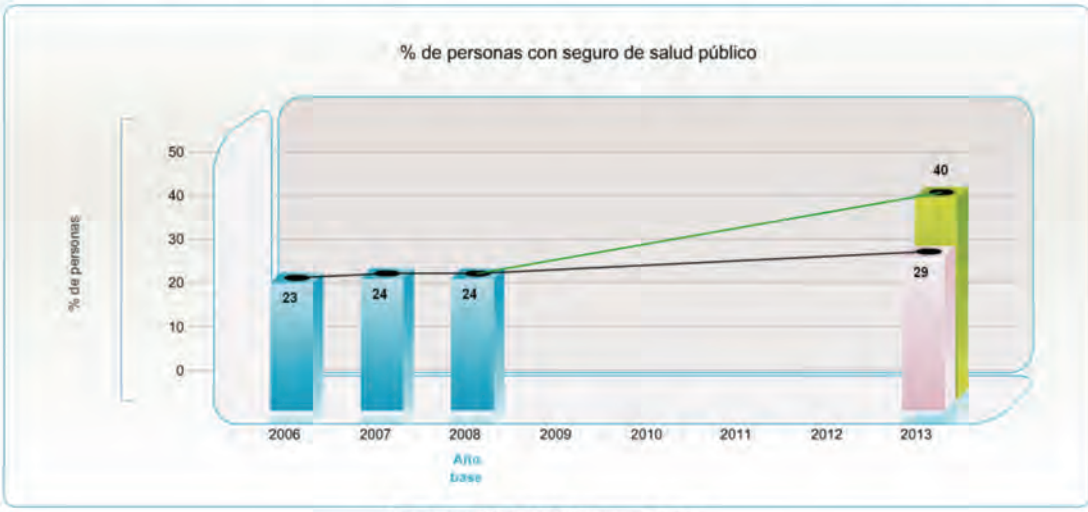
Latinoamérica y Caribe: 0.563

Países OECD: 0.307

Ecuador: 0.531

Fuente: CEPAL, www.oecd.org

Meta 1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006, 2007, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Porcentaje de personas con seguro de salud público

Chile 2005: 69%

Fuente: Revista Panamericana de Salud

Meta 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013



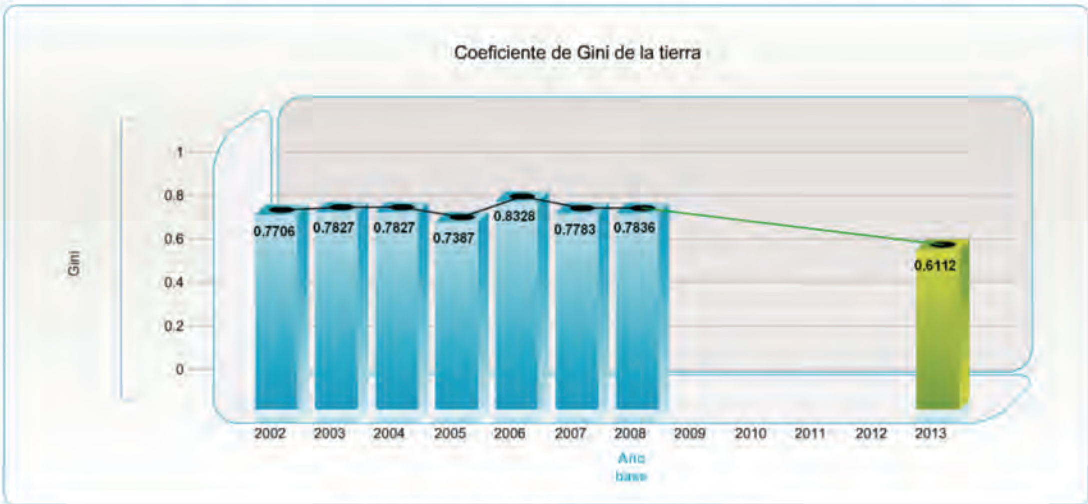
Ejecutor(es): Vicepresidencia de la República

Fuente: INEC - ENEMDU, Módulo de discapacidades, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería,Acuacultura y Pesca

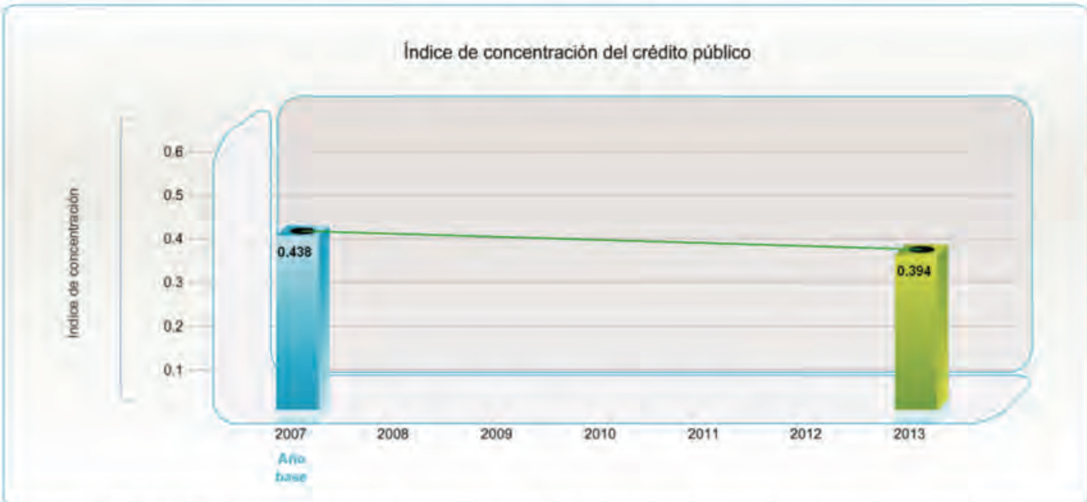
Fuente: INEC - ESPAC, 2000, 2002-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013



Ejecutor(es): Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (Rector) - Banco Nacional de Fomento - Corporación Financiera Nacional

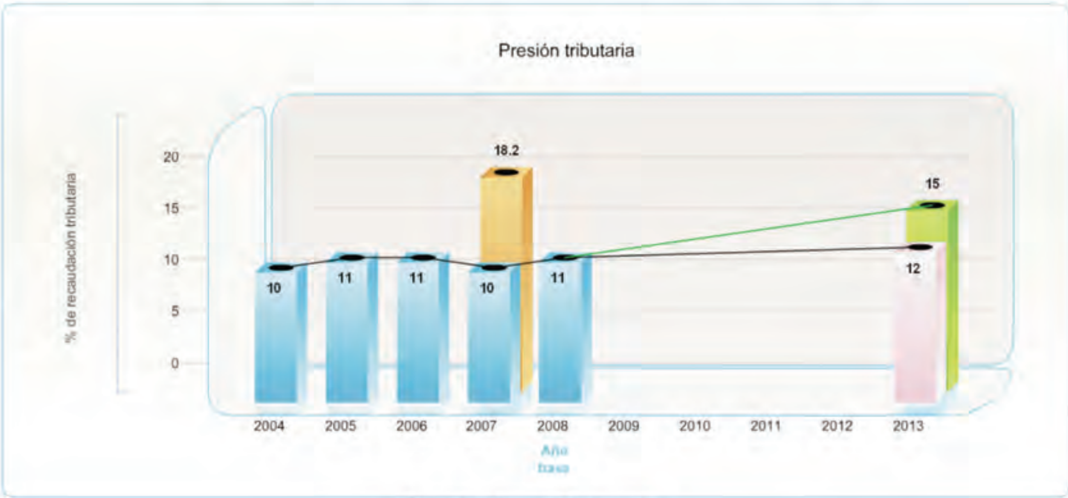
Fuente: INEC - ENEMDU, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria hasta el 2013



Ejecutor(es): Servicio de Rentas Internas

Fuente: SRI -BCE, 2004-2008	Valores históricos	Presión Tributaria, 2007
	Estimado sin Plan	Latinoamérica: 18.2%
Elaboración: SENPLADES	Meta con Plan	Países OECD: 17%
	Promedio América Latina	Ecuador: 10%
		Fuente: IDESA base CEPAL 2008, Banco Mundial

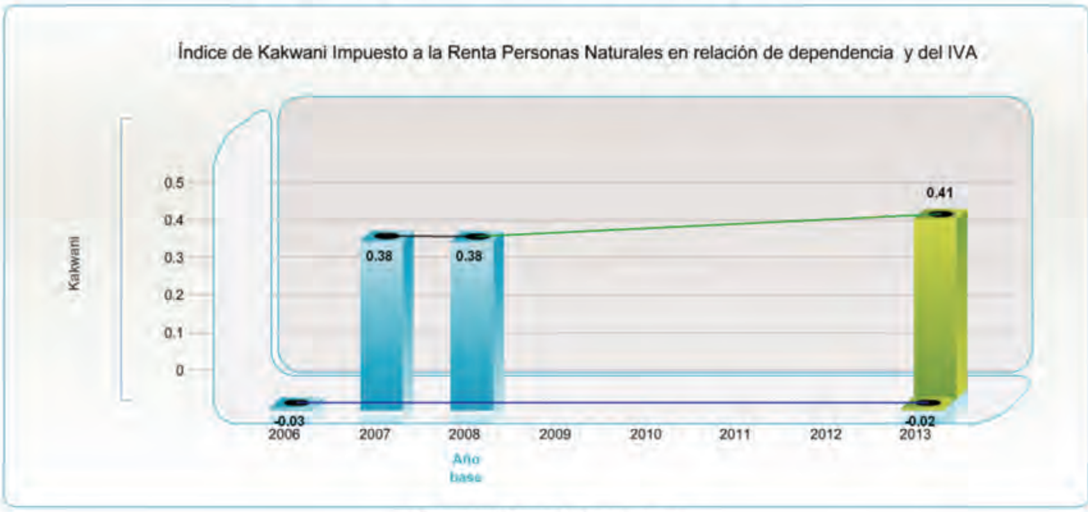
Meta 1.5.2. Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos hasta el 2013



Ejecutor(es): Servicio de Rentas Internas

Fuente: SRI, 2008	Valores históricos	Participación de los impuestos directos
	Meta con Plan	América Latina: 35.5%
Elaboración: SENPLADES		Fuente: CEPAL, 2007
		OECD: 36.4%
		Fuente: OECD, 2007

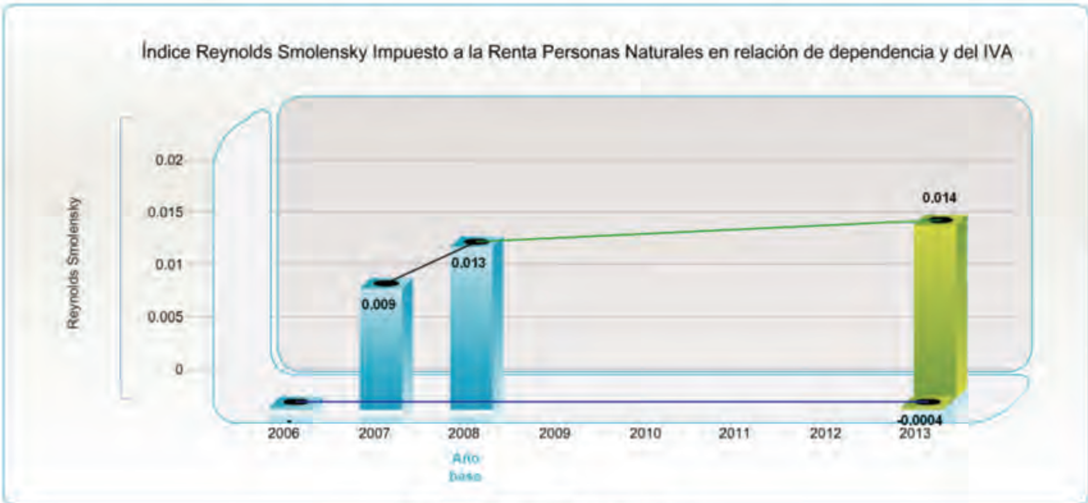
Meta 1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto a la Renta de Personas Naturales hasta el 2013.



Ejecutor(es): Servicio de Rentas Internas

Fuente: Servicio de Rentas Internas. 2006-2008	Valores históricos	Índice de Kakwani
	Meta con Plan	Impuesto a la Renta 2008: 0.38
Elaboración: SENPLADES		IVA 2006: -0.03

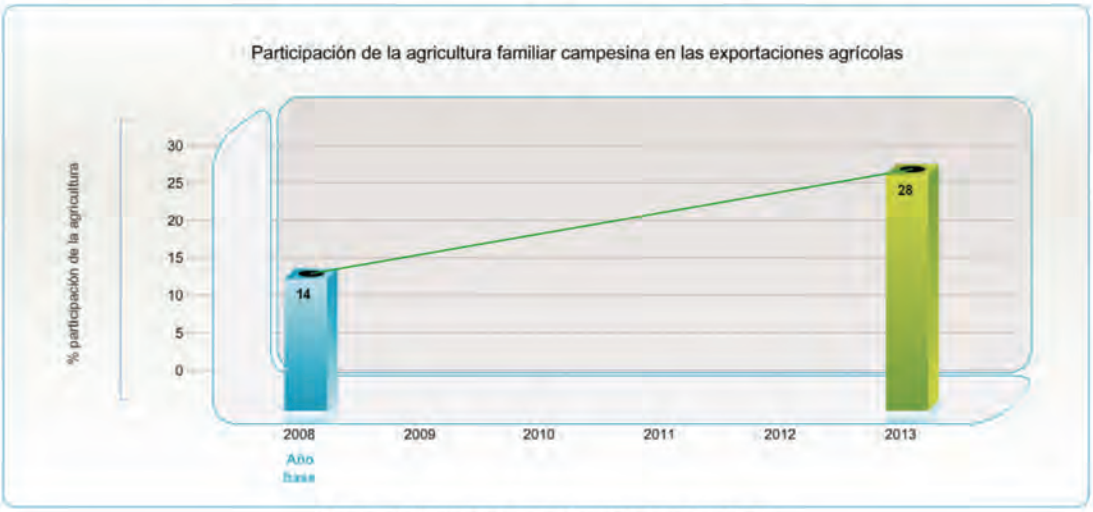
Meta 1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la Renta de Personas Naturales hasta el 2013



Ejecutor(es): Servicio de Rentas Internas

Fuente: Servicio de Rentas Internas, 2006-2008	Valores históricos	Índice Reynolds Smolensky
	Meta con Plan	Impuesto a la Renta 2008: 0.013
Elaboración: SENPLADES		IVA 2006: -0.00042

Meta 1.8.1 Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

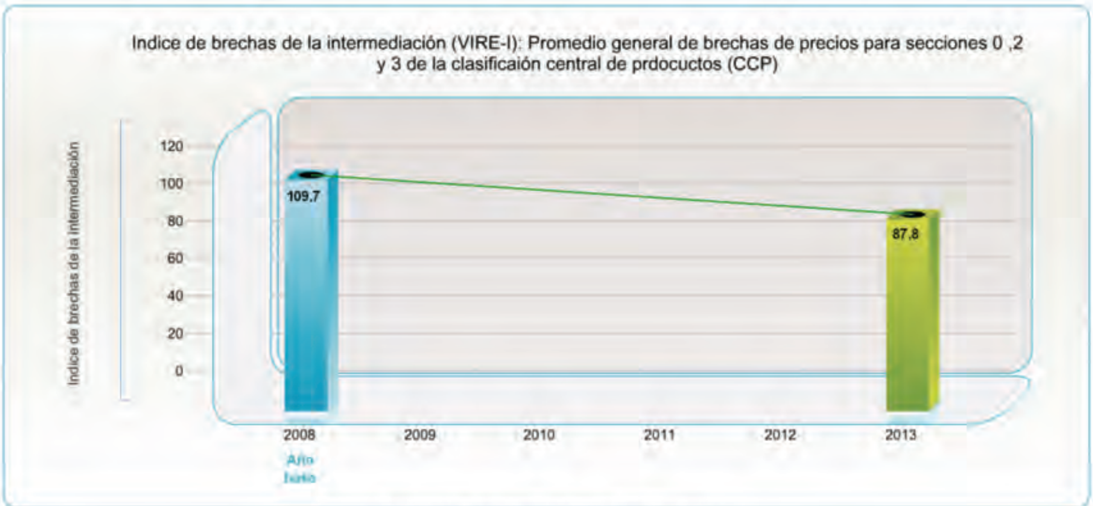
Fuente: CNA - Banco Central del Ecuador, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.8.2. Reduir la brecha de intermediación en 20% hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio Coordinador de la Producción

Fuente: INEC, 2008

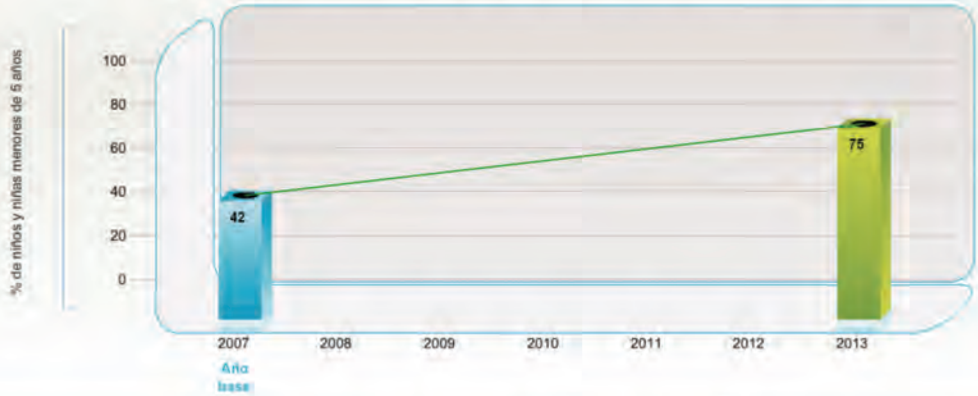
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.10.1 Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil hasta el 2013

% de niños y niñas menores de 5 años que participan en servicios de desarrollo infantil



Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social (Rector) - Ministerio de Educación

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007

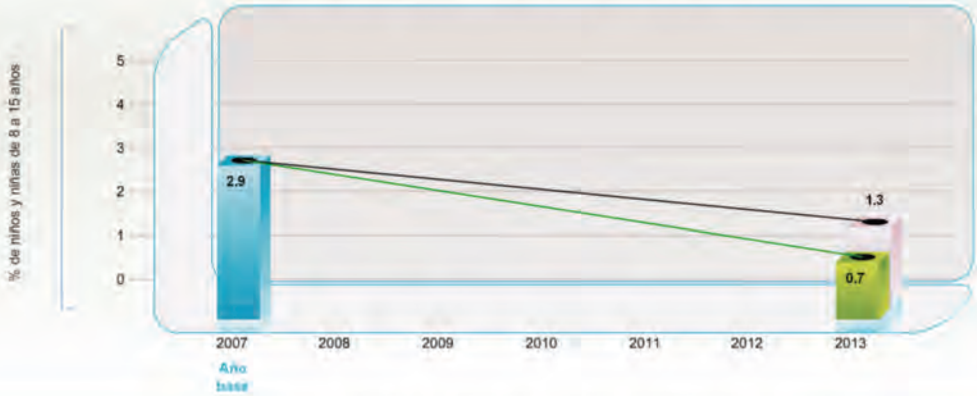
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1. 10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta el 2013

% de niños y niñas de 8 a 15 años que trabajan y no estudian.



Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social (Rector) - Ministerio de Educación

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007,2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

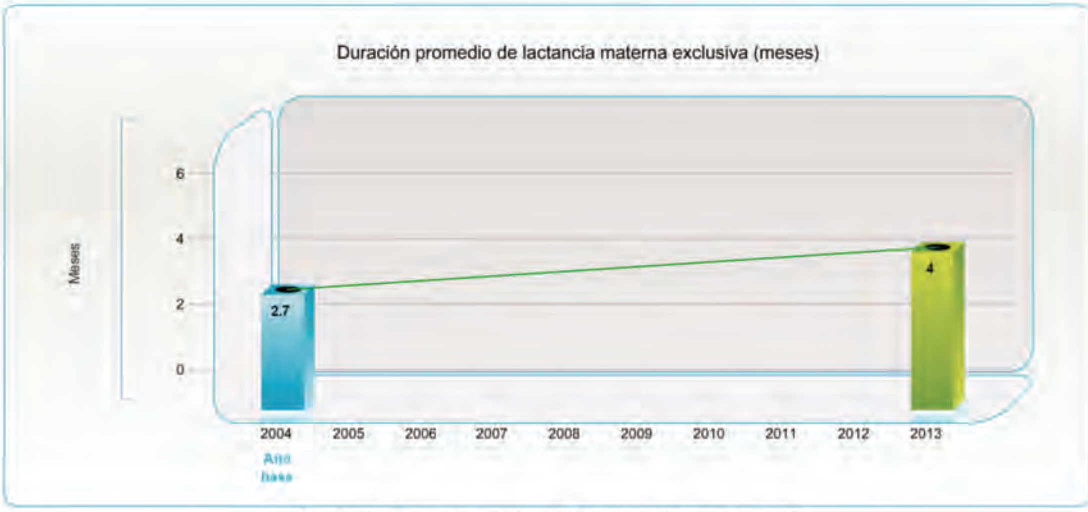
Niños/as de 10 a 14 años que trabajan y no estudian

América Latina y el Caribe (6 países): 3.18%

Ecuador: 9.40%

Fuente: Bernal R, Cárdenas M. 2008. Trabajo infant

Meta 1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública - Ministerio de Relaciones Laborales

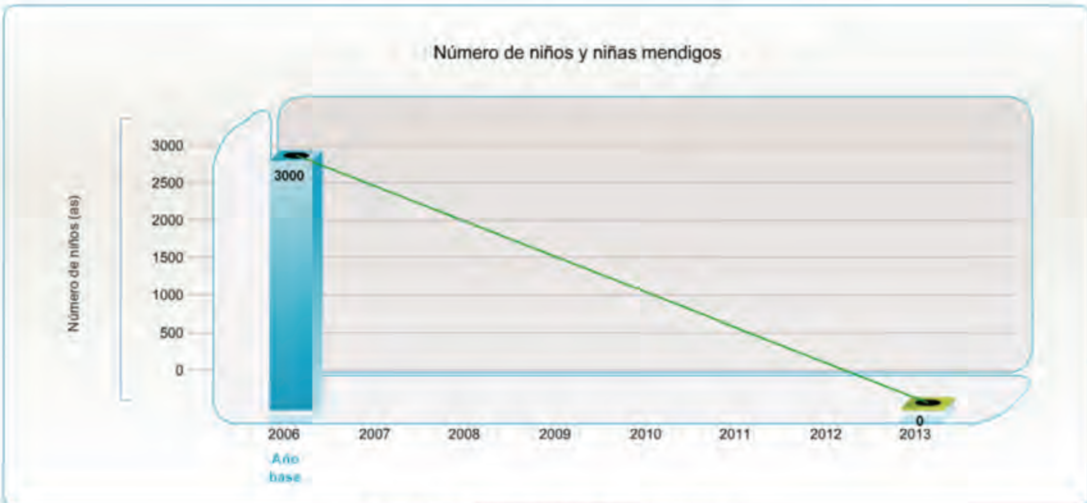
Fuente: CEPAR-ENDEMAIN, 2004

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: INFA-DYA, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan



Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

1. Fundamento

El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud, se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte, entendido como la actividad física planificada, constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y, en general, de la acción individual y colectiva.

La acumulación de energía vital requiere una visión preventiva de la salud, en la que el elemento básico sea la adecuada nutrición de la población, en particular, desde la gestación hasta los cinco primeros años. Sin embargo, más allá de la nutrición, en el ámbito de las políticas de salud pública, es necesario empezar a entender a la enfermedad como el «amigo a comprender», más que como el «enemigo a atacar». De ese modo, las estrategias en este campo podrán ser orientadas hacia el conocimiento y la solución de las causas que originan la sintomatología.

La educación, entendida como formación y capacitación en distintos niveles y ciclos, es fundamental para fortalecer y diversificar las capacidades y potencialidades individuales y sociales, y promover una ciudadanía participativa y crítica. Es uno de los medios más apropiados para facilitar la consolidación de regímenes democráticos que contribuyan la erradicación de las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. La educación contribuye a la construcción, transformación y replanteamiento del sistema de creencias y valores sociales y a la revalorización de las culturas del país, a partir del reconocimiento de la importancia de las prácticas sociales y de la memoria colectiva para el logro de los desafíos comunes de una nación.

La actividad física y el deporte son elementos dinamizadores de las capacidades y potencialidades de las personas. En el campo de la salud pública, la práctica deportiva es funcional a la expectativa de un estilo de vida activo y relativamente prolongado, en tanto produce beneficios fisiológicos y psicológicos.

Desde una perspectiva estratégica, el desarrollo de conocimientos con alto valor agregado es esencial, así como la investigación e innovación técnica y tecnológica. La combinación de los saberes ancestrales con la tecnología de punta puede generar la reconversión del régimen de desarrollo, apoyada en el bioconocimiento. A mediano plazo, se espera que la producción local y exportable se sustente en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sobre la base de la biodiversidad.

En el ámbito rural, el acceso y conocimiento de nuevas tecnologías de comunicación e información juegan un papel central para disminuir los costos de transacción y hacer efectivo el régimen del Buen Vivir. La educación es un área clave para reducir la denominada brecha digital, cuya existencia profundiza las desigualdades e inequidades. El sistema de educación superior constituye un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de «libertades positivas», con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo.

La construcción y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades es un eje estratégico del desarrollo nacional y una condición indispensable para la consecución del Buen Vivir, tal como se plantea en la Constitución de 2008. Esto implica diseñar y aplicar políticas públicas que permitan a las personas y colectividades el desarrollo pleno de sus sentidos, imaginación, pensamientos, emociones y formas de comunicación, en la búsqueda de relaciones sociales armoniosas y respetuosas con los otros y con la naturaleza.

Las propuestas constitucionales podrán hacerse efectivas solamente a través de políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población; la generación de infraestructura y la prestación de servicios de salud; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles, incluida la formación y capacitación de funcionarios públicos, así como la implantación de orientaciones y acciones para el desarrollo de la actividad física y del deporte de calidad.

2. Diagnóstico

A continuación se esboza una aproximación a la situación de nutrición, educación, cultura y deporte en el país, como los elementos que inciden directamente en la generación de capacidades y potencialidades de las personas.

Desnutrición

Estimaciones preliminares elaboradas por la SENPLADES, evidencian que, si bien la desnutrición crónica ha disminuido durante los últimos años, todavía cerca de la quinta parte de los menores entre 0 y 5 años de edad (19,7%) tienen este grave problema y, por ende, no crecen saludablemente. La pobreza, la cantidad de personas dependientes en el hogar, la educación de la madre y el acceso a agua potable aparecen como las principales causas asociadas. Así, de acuerdo a datos del SELBEN, un hogar ubicado en el decil más pobre tiene 43% de niños y niñas desnutridos crónicos, comparado con el decil más rico que apenas tiene un 6%, conforme aumenta el número de dependientes en el hogar, se incrementa en un 3,2% la probabilidad de que exista un niño desnutrido. Finalmente, la probabilidad de tener desnutrición crónica es mayor entre los niños y niñas de hogares que carecen de acceso al servicio de agua potable o cuyas madres tienen bajos niveles de educación (CISMIL, 2007).

La Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 (ECV, 2006), por su parte, muestra que la desnutrición crónica es significativamente alta en los niños que residen en el área rural, si se los compara con aquellos que viven en las ciudades (1,8 veces mayor) (Cuadro 7.2.1). Asimismo, evidencia que los niveles de desnutrición serían mayores en la Sierra y Amazonia (33% y 36%, respectivamente), mientras que la Costa registraría un valor cercano al 19%. Al parecer no se registran diferencias significativas entre los niños y las niñas; los niños tienen una desnutrición crónica del 26.8% y las niñas de 25.7%. La desnutrición sería particularmente elevada en la población indígena (52%), donde su incidencia alcanzaría niveles comparativamente altos, respecto a los otros grupos étnicos (Cuadro 7.2.1).

Cuadro 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por área

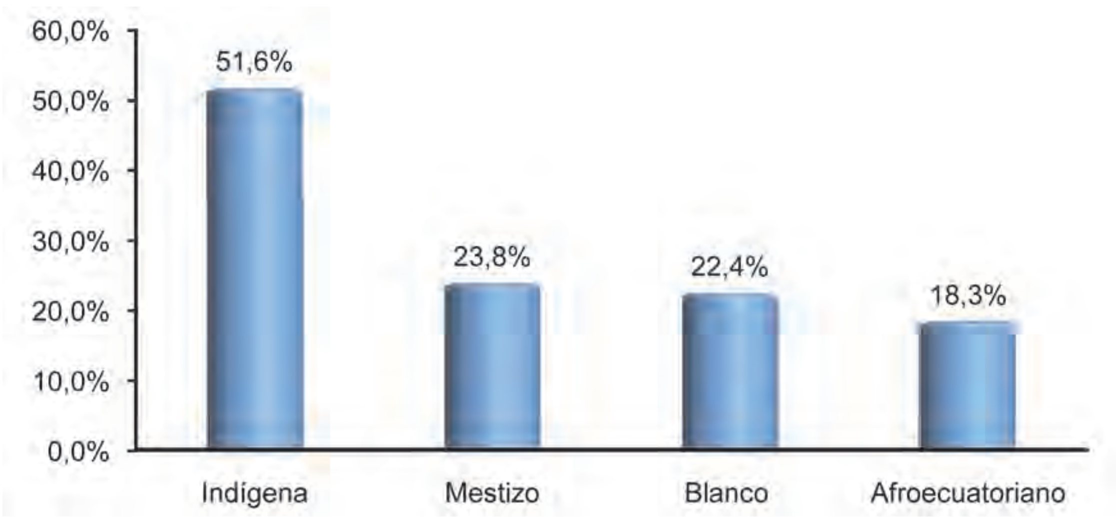
Área	% de desnutrición crónica
Rural	36,0%
Urbana	19,7%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.
Elaboración: CISMIL.

Por último, provincias como Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Tungurahua registrarían altas tasas de desnutrición crónica (superiores al 40%), probablemente como resultado de concentrar en su territorio una gran proporción de población indígena, pobre en su gran mayoría. (Mapa 7.2.1).

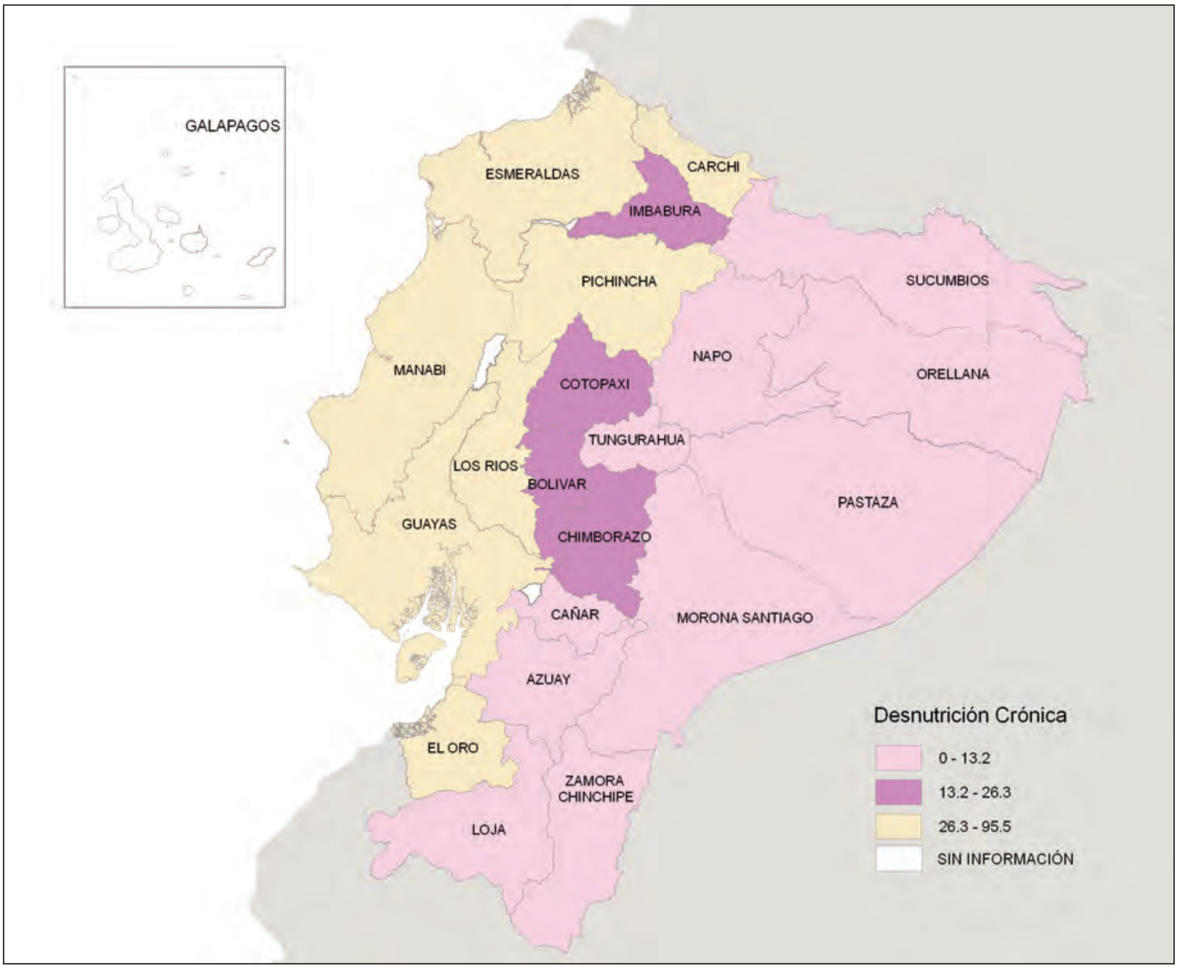
Estos datos corroboran lo señalado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en el sentido de que la desnutrición de la niñez ecuatoriana es un mal, sobre todo serrano, indígena y rural. Los grupos atención prioritaria habitan en zonas con poco acceso a servicios de agua potable y saneamiento, tienen bajo nivel educativo y sufren condiciones de pobreza (Viteri, 2007).

Gráfico 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por etnia



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.
Elaboración: CISMIL.

Mapa 7.2.1: Desnutrición crónica en el año 2006



* Las zonas en color blanco son zonas no delimitadas.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

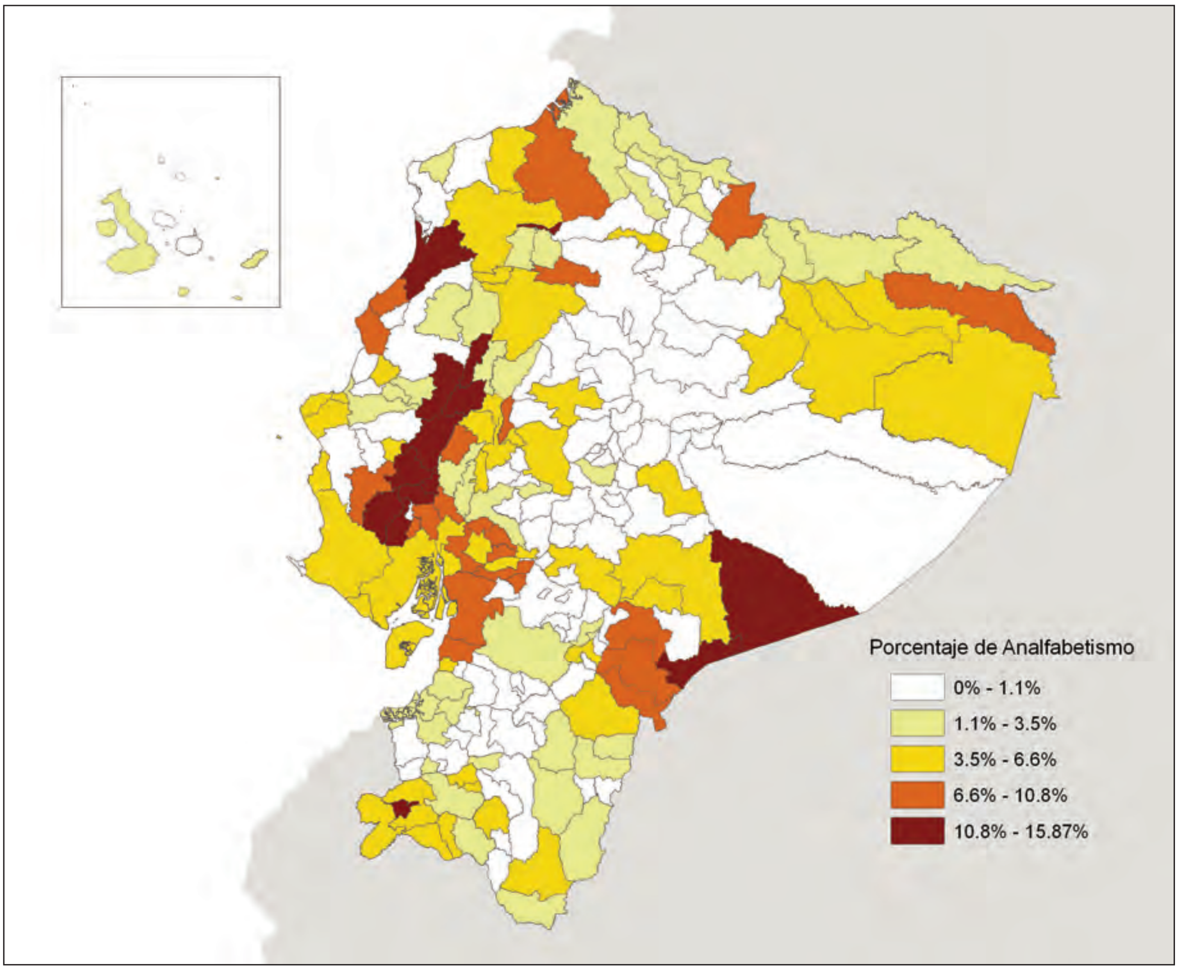
Elaboración: CISMIL.

Educación

Para el año 2006, la tasa de analfabetismo calculada a partir de la ECV se encontraba en el 9,1% a nivel nacional. Existen limitaciones de información para establecer un diagnóstico amplio y preciso en relación a la situación actual del analfabetismo en el Ecuador. Se cuenta con la ENEMDU de 2008 que da cuenta de una tasa de analfabetismo nacional del 7% y la ENEMDU 2009 (primer trimestre), según la cual el analfabetismo a nivel nacional en el área urbana alcanza el 4,4%, si comparamos este dato con el del 2006, significa una reducción de menos de un punto porcentual en tres años en el área urbana. No se tiene información para el área rural, así que por ahora no es posible calcular una tasa nacional de analfabetismo. En este contexto, es pertinente mencionar las cifras de un estudio reciente acerca de la situación del analfabetismo en el Ecuador, coordinado por la UNESCO (2009) en colaboración con el Ministerio de Educación. Si bien en el documento se aclara que no sirve para establecer una tasa nacional de analfabetismo porque se basa en una proyección a partir del censo del 2001, sí es muy útil para hacer comparaciones relativas a nivel de cantón. Los resultados muestran que en la actualidad, las provincias con la más alta tasa de analfabetismo son: las zonas no delimitadas, Morona Santiago, Guayas, Orellana, Santa Elena, Sucumbíos y Santo Domingo de los Colorados. Por otro lado, las provincias con la tasa de analfabetismo más baja son: Pastaza, Pichincha, Cañar, Napo y Chimborazo. A nivel cantonal, los cantones con la mayor tasa de analfabetismo son:

Colimes (15.7%), Pedro Carbo (15.2%), Lomas de Sargentillo (14.8%), y Santa Lucía (14.5%) en Guayas; Manga del Cura (15%) en zona no delimitada; Pedernales (13.3%) y Pichincha (12.3%) en Manabí; Taisha (12%) y Tiwintza (12.3%) en Morona Santiago. Por otra parte casi el 40% de cantones presentan una tasa de analfabetismo menor al 1%. En el estudio también se menciona una reducción del analfabetismo en la zona rural de 2 puntos porcentuales, que estaría asociada a los programas de alfabetización. Esto muestra un sentido de equidad en los programas de alfabetización. Contrariamente a lo anterior, no se encuentra un efecto significativo en términos de reducción del analfabetismo en las zonas urbanas, especialmente en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca), donde se concentra alrededor del 20% del total de analfabetos. Esto daría cuenta de un problema de falta de eficacia en el programa de alfabetización. En cuanto a la contribución cantonal al analfabetismo nacional, se encuentra que la mayor concentración de analfabetos está en Guayaquil (25%), la ciudad más grande del país y otras ciudades importantes como Santo Domingo de los Colorados, Durán, El Empalme, Cuenca, Manta, Milagro y Daule. En términos de eficiencia, los programas de alfabetización deberían poner mayor énfasis en las grandes ciudades y en los cantones que tienen mayor contribución al analfabetismo nacional. El siguiente mapa grafica la situación del analfabetismo proyectado al 2009, según el estudio de Unesco-ME.

Mapa 7.2.2: Mapa cantonal del analfabetismo en el Ecuador proyectado al año 2009



Fuente: UNESCO-ME, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

Entre 1995 y 2008, la tasa neta de matrícula básica a nivel nacional se incrementó desde 83% hasta casi 92,6%; es decir, aumentó en 8,6 puntos porcentuales. Se han eliminado ya las brechas de género, no se establecen disparidades por sexo, pues se registran tasas de 90,9 para las niñas y 90,8 para los niños en 2006.

La brecha urbano rural de 13 puntos, estimada en 1995, se redujo a 7 puntos en 2007; a nivel regional, la matrícula en la Amazonía representó el 90%, con 1 punto de diferencia respecto a la Costa y Sierra (90,8% y 90,9%, respectivamente) (ECV 2006).

En provincias como Pichincha, Guayas, El Oro y Cotopaxi, las tasas de matrícula superan el 92%. El resto de provincias, exhiben niveles de matrícula entre el 82% y 91% (ECV 2006).

En 2008, la tasa neta de matrícula en bachillerato se mantuvo en los niveles relativamente bajos, registrados en el año 2007 (33%; ENEMDU, 2007, 2008).

Según los registros del Ministerio de Educación, la matrícula de educación inicial, básica y bachillerato habría experimentado un aumento del 10%, 8% y 15%, respectivamente, entre los períodos 2007-2008 y 2008-2009, lo que podría estar asociado a las políticas orientadas a la eliminación de barreras de acceso impulsadas desde el Gobierno.

Un estudio realizado en el año 2009 (Ponce, 2009), revela que la probabilidad de asistir a escuelas de educación básica aumentó, con respecto al año 2005, en 1% en 2006, 1.4% en el 2007 y 3% en el 2008. Para el caso del bachillerato, esta probabilidad se habría incrementado en 2% en el 2006, 3% en 2007 y 4% en el 2008. Esta información confirma que las políticas de universalización de la educación básica han alcanzado resultados positivos.

En cuanto se refiere a la educación superior, los datos muestran un incremento en la matrícula de 2 puntos porcentuales entre 2007 y 2008 (ENEMDU 2007, 2008). Sin embargo, todavía la tasa de escolaridad continúa en niveles inferiores al 20%.

Por otro lado, el nivel secundario, además presenta serios problemas de eficiencia interna. Del 100% de alumnos que ingresan en una determinada cohorte a primer curso en un año dado, apenas el 57% termina el colegio sin desertar ni repetir. (Cuadro 7.2.2)

Cuadro 7.2.2: Indicadores de eficiencia de la educación media

Descripción	1er curso	2o curso	3er curso	4o curso	5o curso	6o curso
Tasa de promoción	85,20%	90,10%	93,60%	65,00%	88,80%	95,60%
Tasa de repitencia	6,70%	6,00%	5,80%	6,50%	5,50%	1,80%
Tasa de deserción	8,00%	3,90%	0,70%	28,50%	5,70%	2,60%
Tasa de sobrevivencia	**100,00%**	**91,40%**	**87,60%**	**87,00%**	**60,50%**	**56,90%**

Fuente: SINEC, Años lectivos: 2004-2005 y 2005-2006.
Elaboración: SENPLADES.

En definitiva, en la actualidad el país tiene un bajo nivel de acceso a la educación media, con niveles aún más bajos entre los pobres; y graves problemas de eficiencia interna, pues de todos los estudiantes que acceden, un alto porcentaje deserta o repite.

Los datos sobre la evaluación de logros evidencian, por otra parte, que las puntuaciones en tercero de básica no superan el 50% del total en Lenguaje, y el 40% en Matemáticas. En séptimo de básica se registra una ligera mejora en Lenguaje

a nivel nacional, que se explica por el aumento de 3 puntos en promedio entre los años 2000 y 2007. No ocurre lo mismo en Matemáticas, donde la tendencia observada es inercial, alcanzando apenas el 30% de la puntuación total. En décimo de básica, el comportamiento en las calificaciones de Lenguaje y Matemáticas es decreciente a lo largo de toda la década, llegando al 55% de la nota total en Lenguaje y al 30% en Matemáticas durante el año 2007.

Cuadro 7.2.3: Resultados evaluación de logros en Lenguaje y Matemáticas

Materia	Años	Nivel Nacional		
		Tercero	Séptimo	Décimo
Lenguaje	1996	10,4	11,2	12,9
	1997	8,2	9,3	11,2
	2000	9,5	9,8	11,7
	2007	10,8	12,0	11,1
Matemáticas	1996	9,3	7,2	7,3
	1997	7,2	4,9	5,4
	2000	8,5	6,0	6,0
	2007	8,2	5,9	5,6

Fuente: MEC, Informes Aprendo, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

En cuanto a oferta educativa, según estadísticas administrativas del Ministerio de Educación en lo referente a la educación preprimaria, básica y media en el año lectivo 2005-2006, la razón alumno-profesor a nivel nacional es de 17, al igual que en el área urbana y rural, mientras que las instituciones privadas tienen en promedio 7 alumnos menos por profesor que las instituciones públicas.

El número de alumnos por aula a nivel nacional en promedio es de 21, pero existe una marcada diferencia entre la zona urbana y rural, dado que en esta última en cada aula existen 26 alumnos más que en la zona urbana, llegando a una razón de 58 alumnos por aula.

Aproximadamente, el 81% de profesores tienen título de docentes, el 61% tiene formación universitaria, 36 de cada 100 son bachilleres en ciencias de la educación o de institutos pedagógicos, el 2% tiene postgrados y un 0,2% no ha completado el bachillerato.

Cuadro 7.2.4: Oferta educativa 2005-2006

Razón alumnos/profesor	Pública	19,0
	Privada	12,0
	Urbana	17,0
	Rural	17,0
	Total	**17,0**
Razón alumnos/aula	Urbana	32,0
	Rural	58,0
	Total	**21,0**
Grado de preparación de los profesores	Docentes	81,7
	No docentes	18,1
	Título universitario	61,0
	Instructor pedagógico	18,5
	Bachiller en CC.EE.	18,3
	Postgrado	2,0
	Menos que bachiller	0,2

Fuente: SINEC, 2005-2006.
Elaboración: SENPLADES.

Aunque el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en relación al PIB se ha incrementado de 0,06% en 2005 a 0,23% en 2007, este sigue siendo reducido a nivel per cápita: 6,33 USD (2006) y 7,38 USD (2007), mientras que el gasto por investigador fue de 30,60 USD y 35,39 USD, en los mismos años.

Al descomponer el gasto en ciencia y tecnología según el sector de financiamiento, se evidencia que, en promedio, apenas un 4% se orientó hacia la educación superior durante el período 2005-2007. Cuando la misma información se desagrega por objetivo socioeconómico, se constata que la proporción más alta del gasto en ciencia y tecnología se dirigió al sector de tecnología agrícola (24,5% en el año 2007) y contrariamente la proporción menor al sector de explotación de la tierra (2,1%; SENACYT, 2009).

Respecto a la disponibilidad de información sobre acceso a la información y a la comunicación, los datos muestran que continúa siendo limitada. Así, según la ECV 2006, apenas el 34,4% de la población tiene teléfono fijo, el 38,1% teléfono celular, y sólo el 7,2% usa Internet al menos una vez a la semana. Esta información evidencia la enorme brecha digital existente en el país. En las sociedades modernas, la información juega un rol preponderante en el desarrollo. La falta de acceso a información dificulta el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los aspectos. El acceso limitado a la información y a los medios de comunicación restringe las posibilidades de formación y aprendizaje continuos a lo largo del ciclo vital, y dificulta el desarrollo personal y colectivo de las capacidades.

Cultura

Siendo Ecuador un país donde conviven diferentes «culturas», persisten problemas que en la práctica limitan el aprovechamiento adecuado de las capacidades que provienen precisamente de formas y expresiones sociales distintas. Los hechos muestran la inexistencia de relaciones basadas en el respeto a la diversidad étnica, de género, generacional, de estatus socioeconómico y de pensamiento, lo que rompe las sinergias que podrían resultar de una interacción social adecuada. Una sociedad que desconoce «sus partes constitutivas», tiene restricciones severas en torno a la construcción de una identidad con objetivos y metas comunes.

El irrespeto a la diversidad se expresa a través del predominio de una sola visión cultural en la producción de servicios sociales, sin que ello signifique desconocer los esfuerzos públicos, que aunque no generalizados, se están desarrollando en el ámbito de la salud. Se puede citar como ejemplo, el programa de salud intercultural del ministerio del ramo, que rescata el conocimiento ancestral en la provisión de los servicios.

Este irrespeto también se manifiesta en inequidades de acceso por género, etnia y generación, a las oportunidades educativas, laborales y remunerativas. Por lo general el analfabetismo, el desempleo y las bajas remuneraciones afectan fundamentalmente a las mujeres, indígenas, afrodescendientes y adultos mayores.

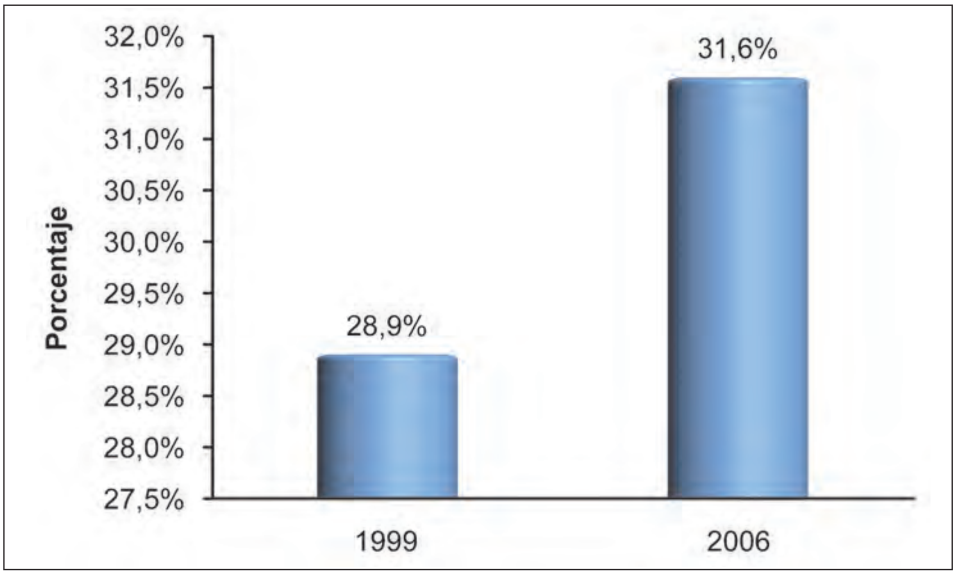
Así, el analfabetismo femenino es un 45% mayor que el masculino (10,4% y 7,4% respectivamente); según la encuesta de discriminación racial (INEC, 2004), el 13% de los indígenas y el 10% de afroecuatorianos sufren de discriminación laboral; y la brecha de ingreso entre hombres y mujeres, bordea el 25% (ENEMDU, 2008).

Deporte[41]

El rol del deporte en la educación no ha sido percibido como un instrumento de mejora de las capacidades y potencialidades de las personas. En la actualidad, las horas de cultura o educación física se cumplen como un simple requisito curricular, y se dictan por lo general una vez a la semana. Las actividades deportivas extracurriculares, que funcionan irregularmente y casi «espontáneamente», no son asumidas como un instrumento básico de formación.

Por otra parte, la historia deportiva del país da cuenta de escasos resultados positivos en competencias internacionales y una muy limitada contribución a la consecución de otros objetivos nacionales relevantes. Sin duda, los mayores logros del deporte ecuatoriano están asociados a esfuerzos individuales o corporativos, poco articulados a la gestión del Gobierno pues no se ha dispuesto de políticas claras para el sector.

Gráfico 7.2.2: Porcentaje de personas que practican algún deporte



Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999 y 2005-2006, INEC.
Elaboración: Subsecretaría de Información e Investigación. SENPLADES.

[41] Esta sección del diagnóstico se ha tomado de SENPLADES (2009 b).

En cuanto al tema de deporte recreativo, no existe un ente que permita regular el movimiento con planes y programas recreativos en los sectores escolarizado, no escolarizado y comunitario.

Los datos muestran que, entre 1999 y 2006, se habría producido un ligero incremento en el porcentaje de personas que practica algún deporte (Gráfico 7.2.2) y que la mayoría de ecuatorianos y ecuatorianas (80%) se ejercitarían físicamente menos de 3 horas a la semana (Cuadro 7.2.5), lo que estaría impactando sobre su salud por los efectos perniciosos asociados al sedentarismo. En efecto, cuando las personas tienen una actividad física inferior a 30 minutos diarios por 3 días a la semana tienen una mayor probabilidad de experimentar, entre otros, problemas de obesidad, presión arterial y complicaciones cardio-vasculares.

Conforme los resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo del INEC (2007), entre el 28% y 50% de la población nacional tendría una elevada probabilidad de sufrir los trastornos mencionados.

Cuadro 7.2.5: Tiempo semanal para jugar en la casa / fútbol, baloncesto, ajedrez, damas, etc.

Tiempo	%	% acumulado
menos de 1h	28,2	28,2
1 - 2 h	23,7	51,9
2 - 3 h	15,6	67,5
3 - 4 h	8,5	76,1
4 - 5 h	5,9	82,0
5 - 10 h	14,1	96,1
10 - 15 h	2,6	98,7
15 - 20 h	0,6	99,3
20 - 25 h	0,3	99,6
25 - 30 h	0,2	99,8
más de 30 h	0,2	100,0

Fuente: INEC, Encuesta de Uso del Tiempo, 2007.
Elaboración: Subsecretaría de Información e Investigación, SENPLADES.

3. Políticas y Lineamientos

Política 2.1. Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

a. Integrar los programas estatales dispersos en un programa nacional, que considere la diversidad cultural así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave.
b. Coordinar adecuadamente los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos.
c. Promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados al programa nacional de alimentación y nutrición.
d. Promover la asistencia a los controles médicos mensuales de las madres embarazadas para prevenir la malnutrición prenatal, así como para entregar suplementos alimenticios básicos en la gestación.
e. Promover la lactancia materna exclusiva después del nacimiento e implementación de bancos de leche materna a escala nacional.
f. Articular mecanismos de información sobre la importancia del control mensual y programas de alimentación para infantes que evidencien desnutrición temprana.
g. Fortalecer los programas educativos dirigidos a toda la población, relacionados con la calidad nutricional para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.
h. Apoyar al desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales.

Política 2.2. Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.

a. Articular los contenidos curriculares de los distintos niveles educativos.
b. Mejorar la calidad de la educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional.
c. Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
d. Promover la coeducación e incorporación de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en el currículo educativo y en los procesos pedagógicos.
e. Implementar programas complementarios de educación con énfasis en la formación ciudadana.
f. Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
g. Fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes.
h. Promover y generar esfuerzos públicos sostenidos para impulsar la permanencia y culminación de los niños y niñas en educación inicial, básica y media, priorizando a las niñas de zonas rurales y urbano-marginales e impulsando la participación comunitaria en el sistema escolar.
i. Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura.
j. Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente, en el ámbito rural.
k. Desarrollar y aplicar un modelo de educación inclusiva para personas con necesidades educativas especiales.
l. Erradicar progresivamente el analfabetismo en todas sus formas, apoyando procesos de postalfabetización con perspectiva de género y la superación del rezago educativo.

Política 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.

a. Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
b. Articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe.
c. Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.
d. Diseñar mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.
e. Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.

Política 2.4. Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

a. Diseñar y aplicar procesos de formación profesional y capacitación continua que consideren las necesidades de la población y las especificidades de los territorios.
b. Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y capacitación continua, fomentando la culminación de los niveles de instrucción.
c. Fortalecer y crear mecanismos de crédito que faciliten los procesos de formación y capacitación continua.
d. Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Política 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir.

a. Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
b. Fortalecer y consolidar el proceso de aseguramiento de la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel.
c. Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.
d. Promover programas de vinculación de la educación superior con la comunidad.
e. Impulsar la investigación y el desarrollo científico técnico en universidades y escuelas politécnicas.
f. Impulsar programas de becas para la formación docente de alto nivel.
g. Generar redes territoriales de investigación entre instituciones públicas y centros de educación superior para promover el Buen Vivir en los territorios.
h. Apoyar e incentivar a las universidades y escuelas politécnicas para la creación y el fortalecimiento de carreras y programas vinculados a los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
i. Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
j. Promover encuentros entre las diferentes epistemologías y formas de generación de conocimientos que recojan los aportes de los conocimientos populares y ancestrales en los procesos de formación científica y técnica.
k. Incrementar progresivamente el financiamiento para la educación superior.

Política 2.6. Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.

a. Fortalecer la institucionalidad pública de la ciencia y tecnología.
b. Fomentar proyectos y actividades de ciencia y tecnología en todos los niveles educativos e incorporación en las mallas curriculares de los contenidos vinculados.
c. Apoyar a las organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento científico e innovación tecnológica.
d. Promover procesos sostenidos de formación académica para docentes e investigadores e investigadoras de todos los niveles educativos y reconocimiento de su condición de trabajadores y trabajadoras.
e. Fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo, incorporando conocimientos ancestrales.
f. Promover programas de extensión universitaria con enfoque intercultural, de género y generacional.
g. Establecer programas de becas de investigación y especialización conforme las prioridades nacionales, a las especificidades de los territorios y con criterios de género, generacionales e interculturales.
h. Democratizar los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas, y reconocer los créditos a las y los investigadores nacionales.

Política 2.7. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

a. Democratizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, especialmente a Internet, a través de la dotación planificada de infraestructura y servicios necesarios a los establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en las áreas rurales.
b. Promover las capacidades generales de la población para el uso y fomento de plataformas, sistemas, bancos de información, aplicaciones y contenidos que posibiliten a todos y todas obtener provecho de las tecnologías de información y comunicación.
c. Establecer mecanismos que faciliten la adquisición de ordenadores personales y programas de capacitación.

Política 2.8. Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.

a. Fomentar e impulsar de forma incluyente el deporte de alto rendimiento e incorporar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de sus resultados.
b. Desarrollar actividades extracurriculares en las instituciones educativas dirigidas por entrenadores y guías especializados orientados a complementar la enseñanza.
c. Elaborar o reelaborar los programas curriculares de cultura física que tiendan a promover el hábito de la práctica deportiva o actividad física desde las edades tempranas.
d. Diseñar planes de entrenamiento para mantener una vida activa adaptados a la necesidad de desarrollar inteligencia holística, y a las características etáreas de la población.
e. Impulsar la actividad física y el deporte adaptado en espacios adecuados para el efecto.
f. Diseñar y aplicar un modelo presupuestario de asignación de recursos financieros a los diferentes actores de la estructura nacional del deporte.

4. Metas

2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta el 2013.

2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal /día hasta el 2013.

2.1.3. Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta el 2013.

2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013.

2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013.

2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013.

2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013.

2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de «muy buena» en la Evaluación Interna hasta el 2013.

2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013.

2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013.

2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i hasta el 2013.

2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta el 2013.

2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel hasta el 2013.

2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas hasta el 2013.

2.6.2. Alcanzar el 0,44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB hasta el 2013.

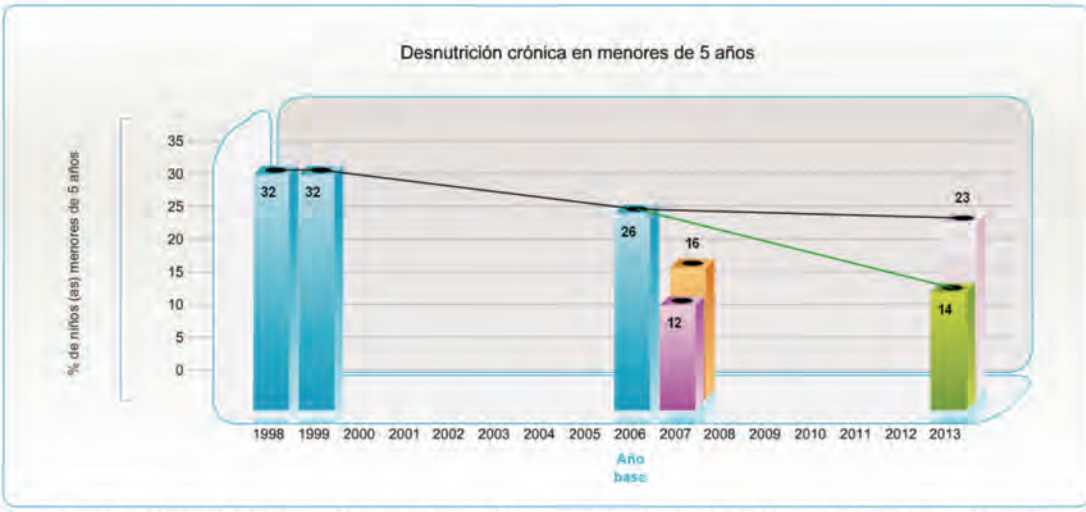
2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a internet, y el 100% de los urbanos hasta el 2013.

2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet hasta el 2013.

2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo hasta el 2013.

2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas de 2012.

Meta 2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud (Rector) - Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC ECV 1998, 1999, 2006,2007

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan
- Promedio América Latina
- Promedio países OECD

Fuente: UNICEF

Estado Mundial de la Infancia 2009

Meta 2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal /día hasta el 2013

Mínimo consumo kilo calórico de proteínas por quintiles de ingreso

Quintiles	2006	2013
Quintil 1:	188,56	260
Quintil 2:	281,58	260
Quintil 3:	279,31	260
Quintil 4:	301,50	260
Quintil 5:	350,83	260

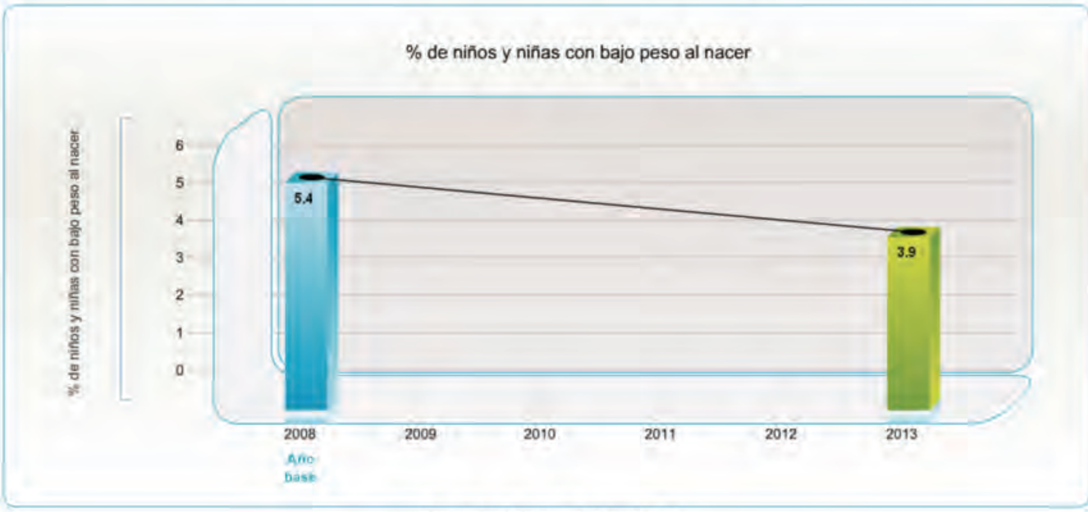
Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: INEC - ECV, 2006

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Meta con Plan

Meta 2.1.3. Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2008

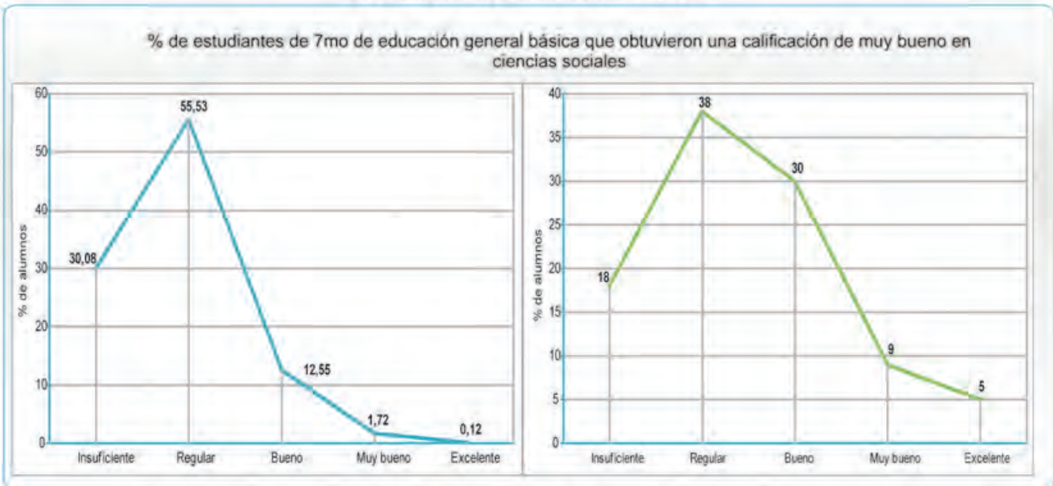
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

% de niños(as) con bajo peso al nacer
América Latina y el Caribe: 9%
Países industrializados: 7%
Ecuador: 16%
UNICEF 1998-2006 (promedio de estos años)

Meta 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013



Ejecutor(es): Minsiterio de Educación

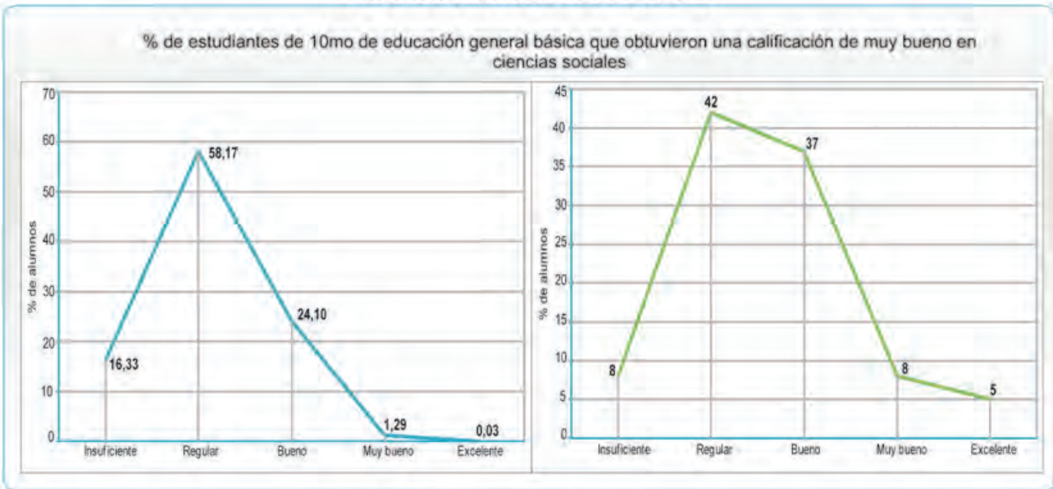
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

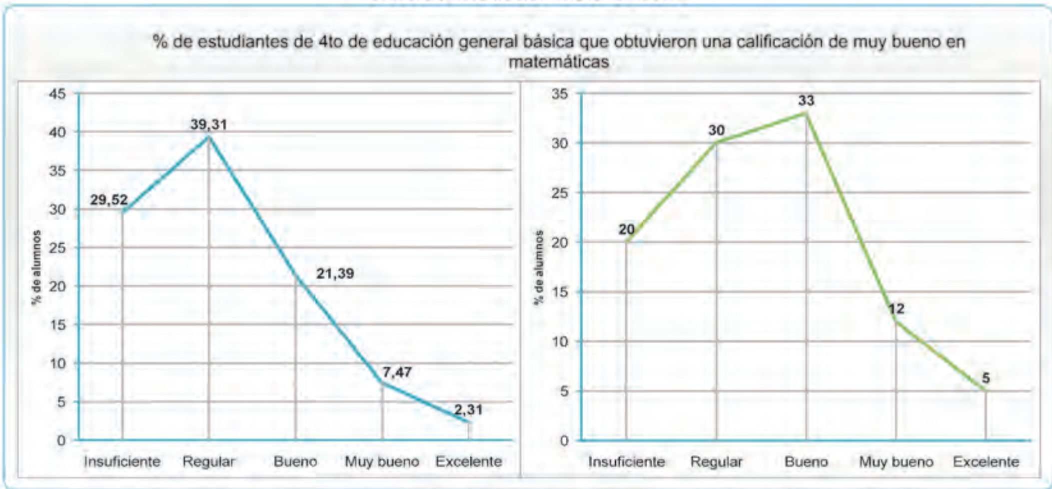
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

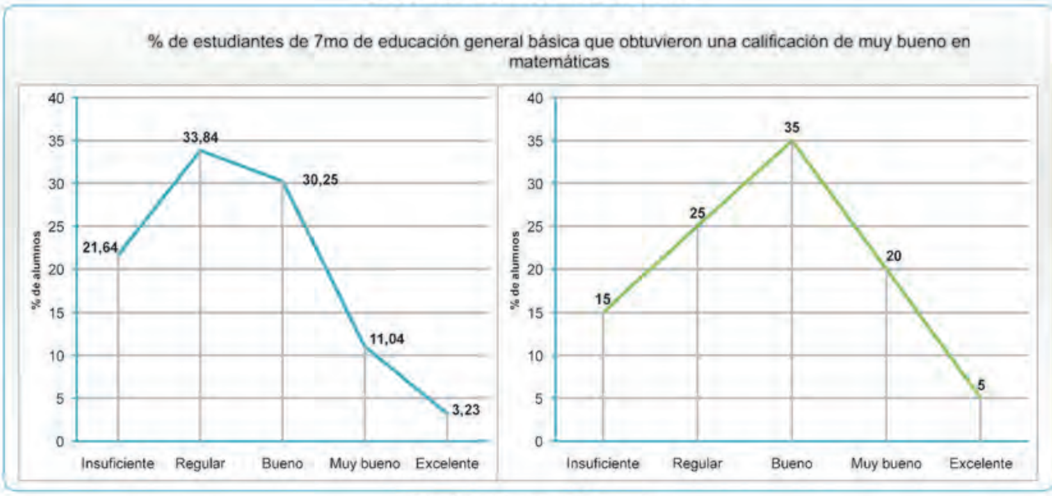
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013



Ejecutor(es): Minsiterio de Educación

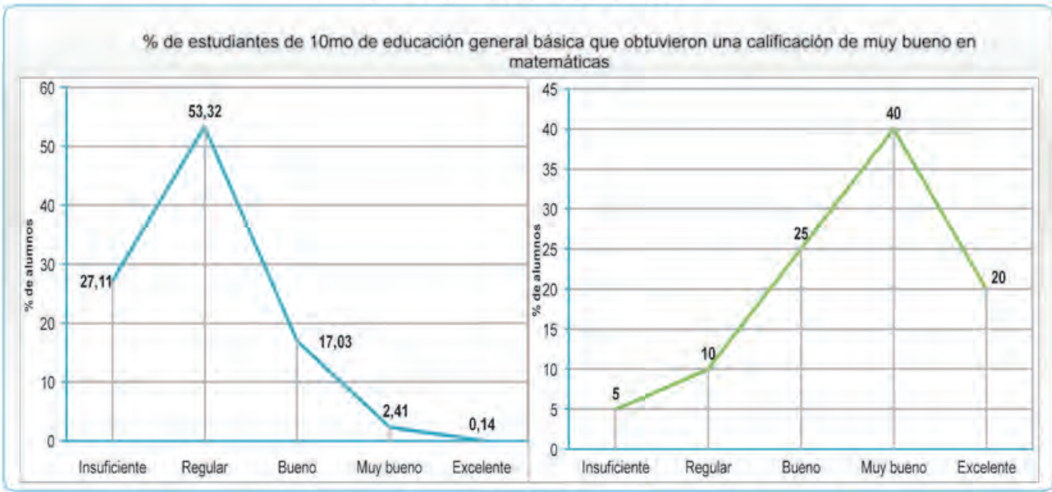
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

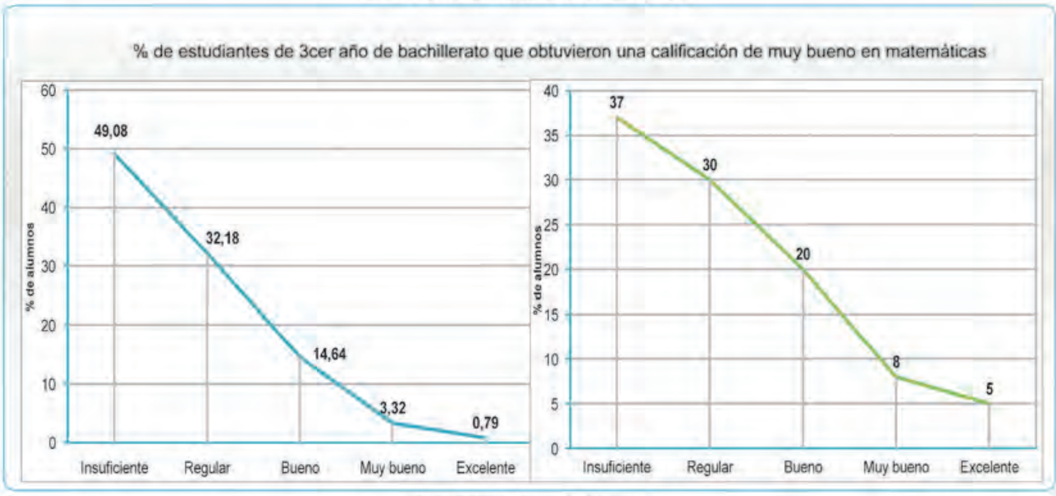
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

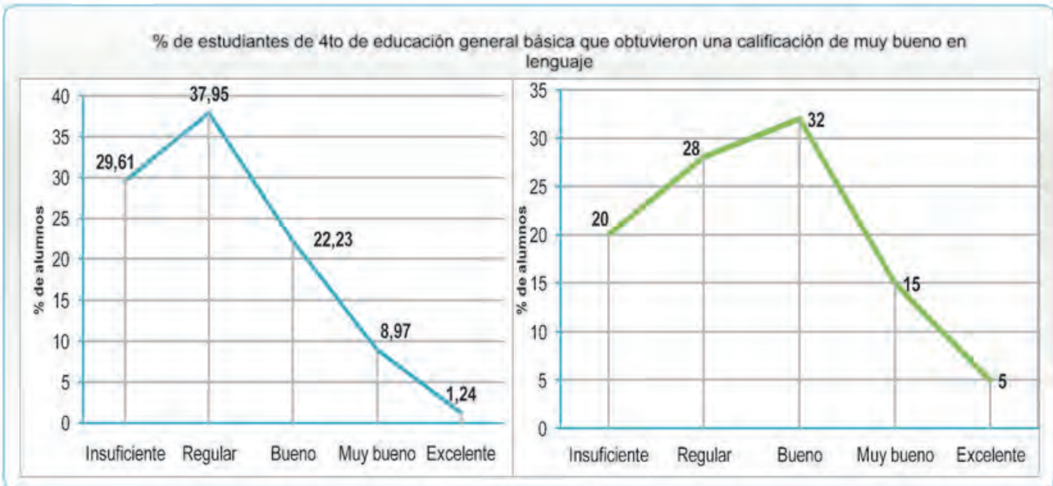
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

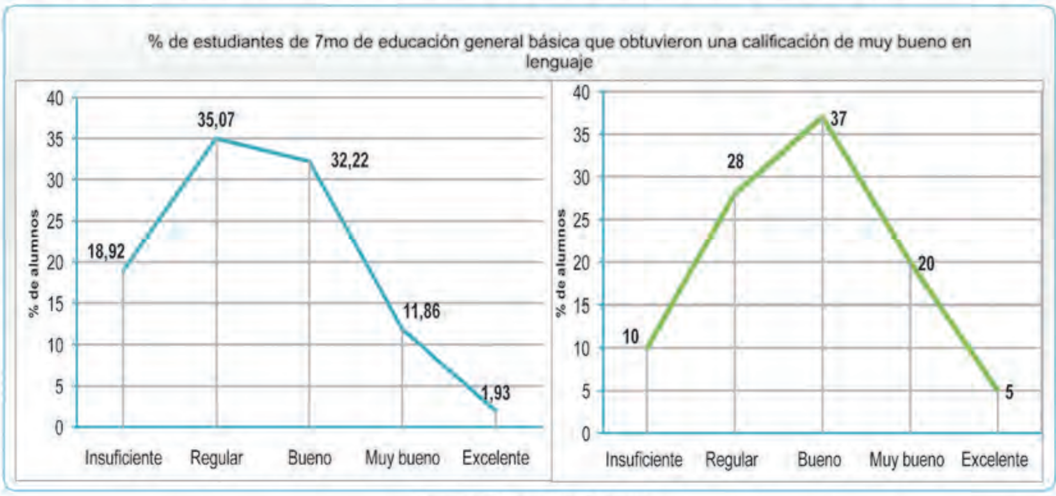
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

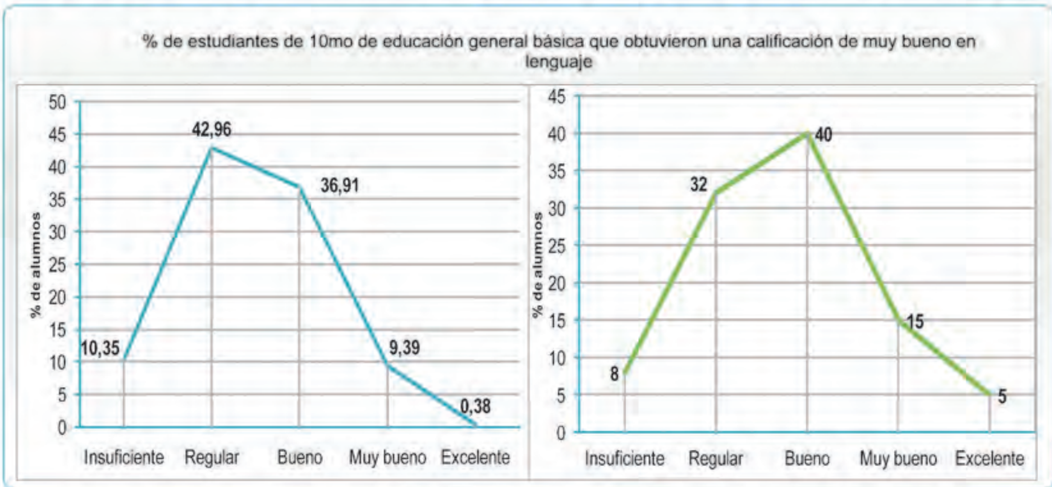
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Linea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

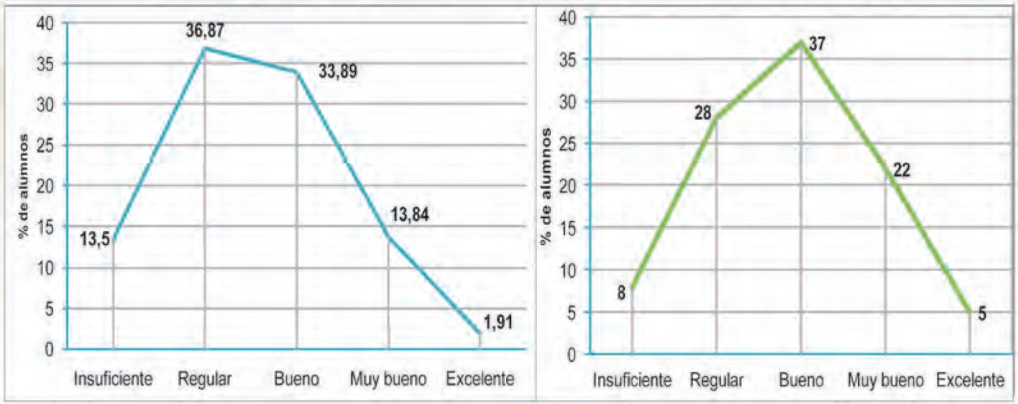
Elaboración: SENPLADES

Linea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013

% de estudiantes de 3er año de bachillerato que obtuvieron una calificación de muy bueno en lenguaje



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educacion-Pruebas SER 2008

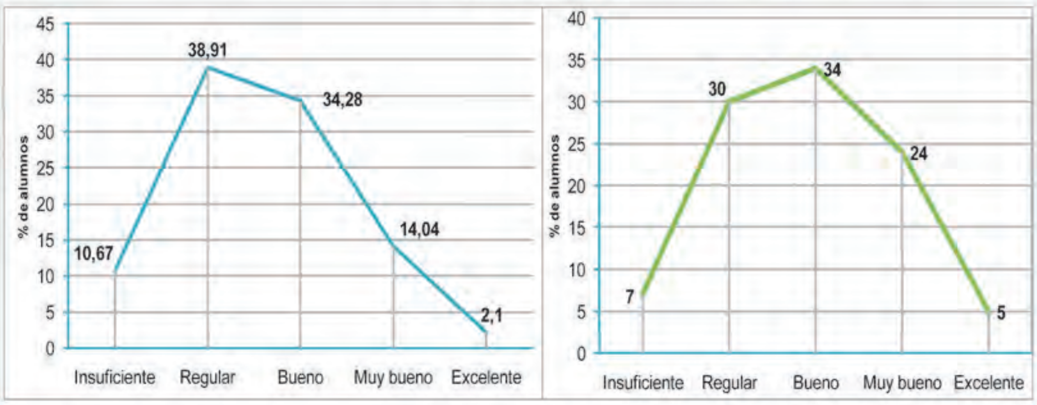
Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013

% de estudiantes de 7mo de educación general básica que obtuvieron una calificación de muy bueno en ciencias naturales



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

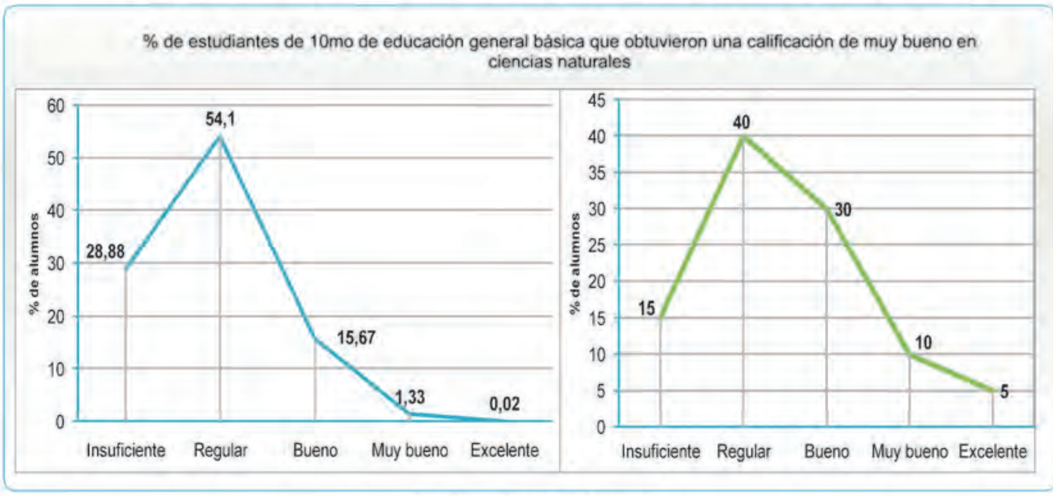
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

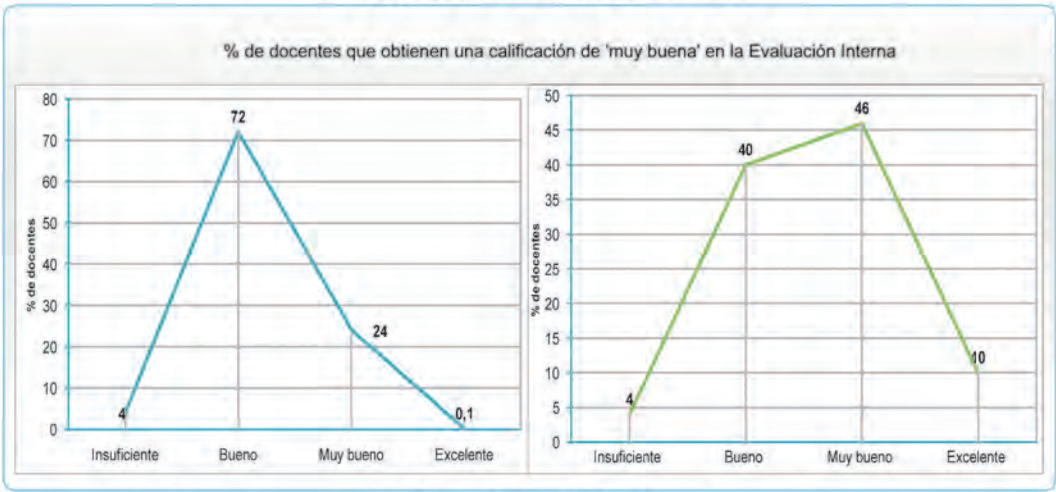
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de «muy buena» en la Evaluación Interna hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

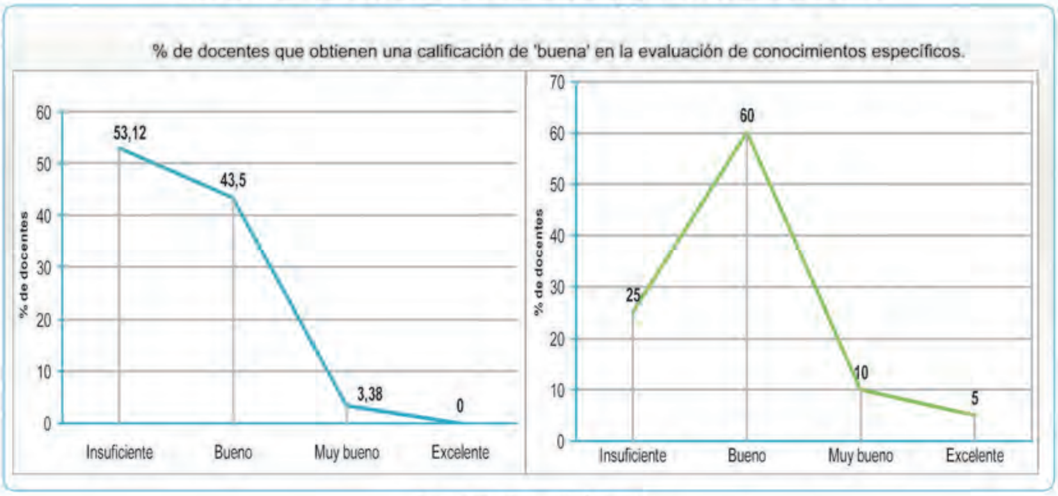
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

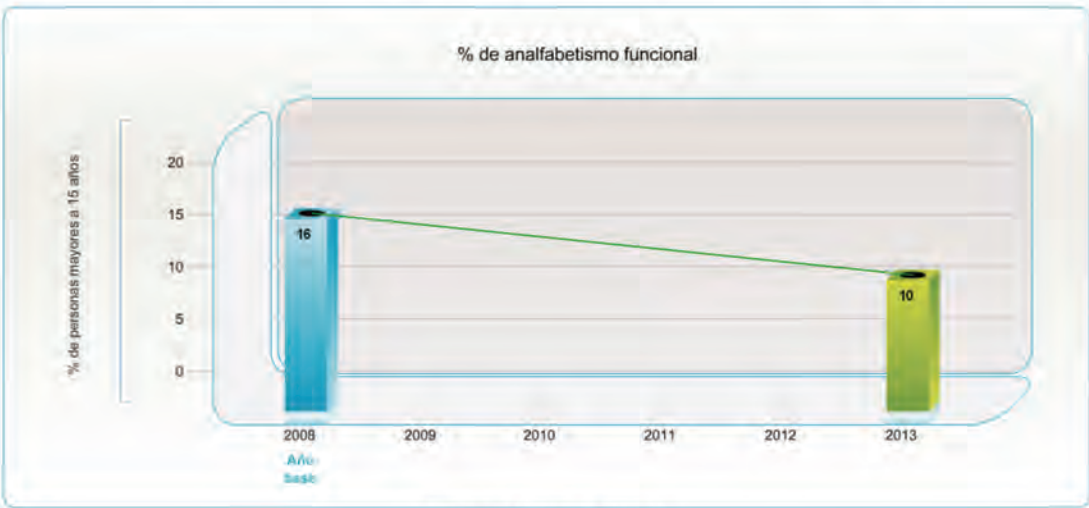
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

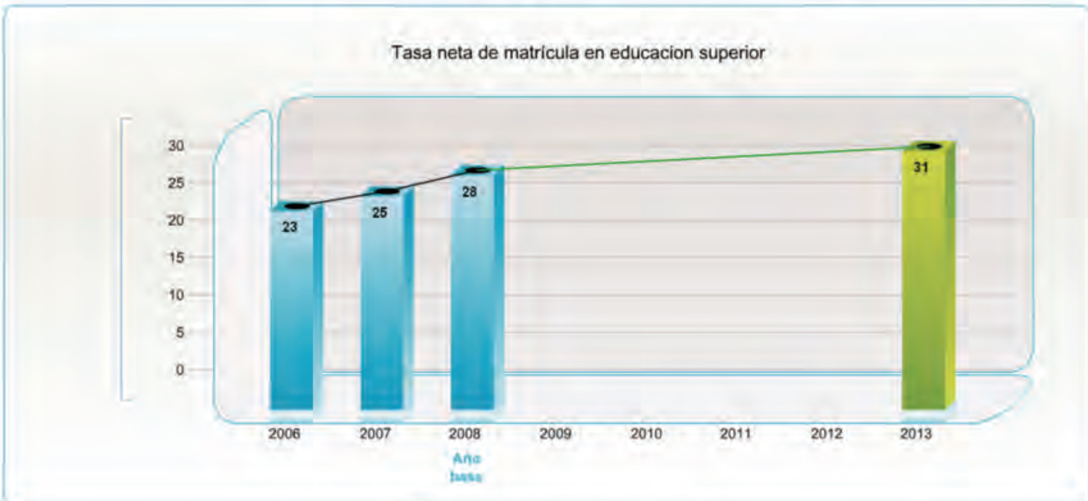
Fuente: SENACYT, 2004-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan
Promedio América Latina

Número de investigadores
Latinoamérica 2007: 46884 investigadores
Fuente: RICYT 2007

Meta 2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta el 2013



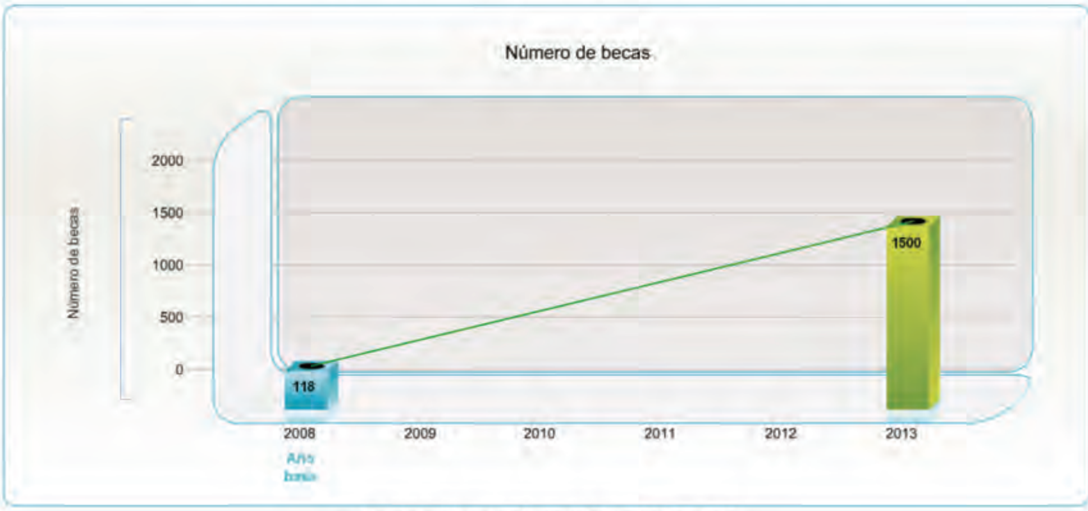
Ejecutor(es): Sistema de Educación Superior

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: SENACYT, 2008

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Meta con Plan

Meta 2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

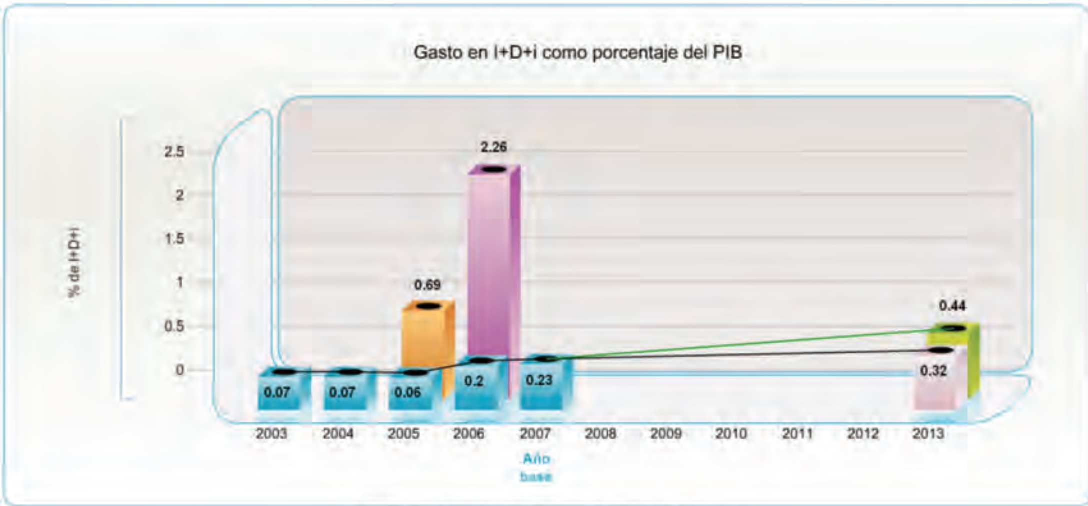
Fuente: SENACYT, 2007

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Meta con Plan
- Promedio América Latina

Fuente: RICYT 2007

Meta 2.6.2. Alcanzar el 0,44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: SENACYT, 2003-2007

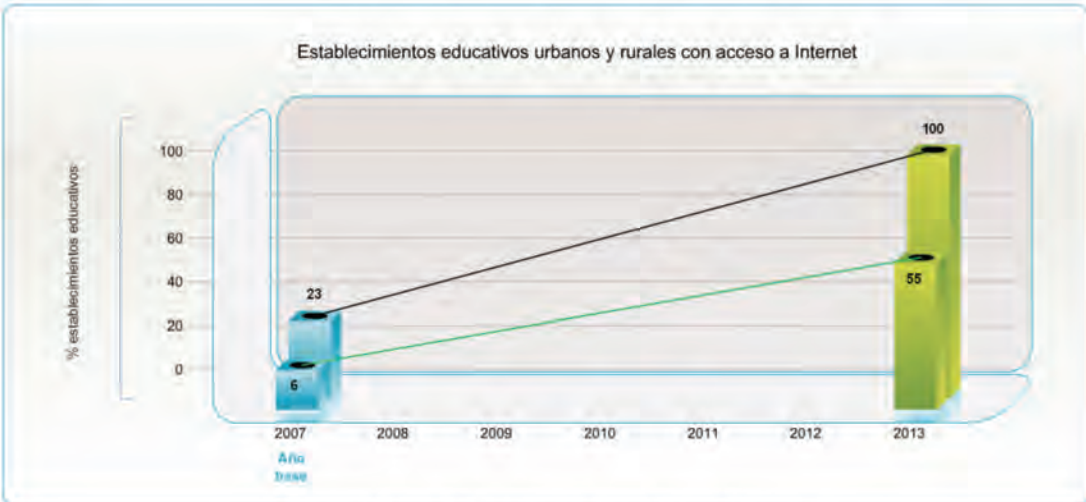
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan
Promedio América Latina
Promedio países OECD

Fuente: RICYT 2007

Fuente: OECD Factbook 2009

Meta 2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a internet, y el 100% de los urbanos hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Telecomunicaciones (Rector) - Ministerio de Educación

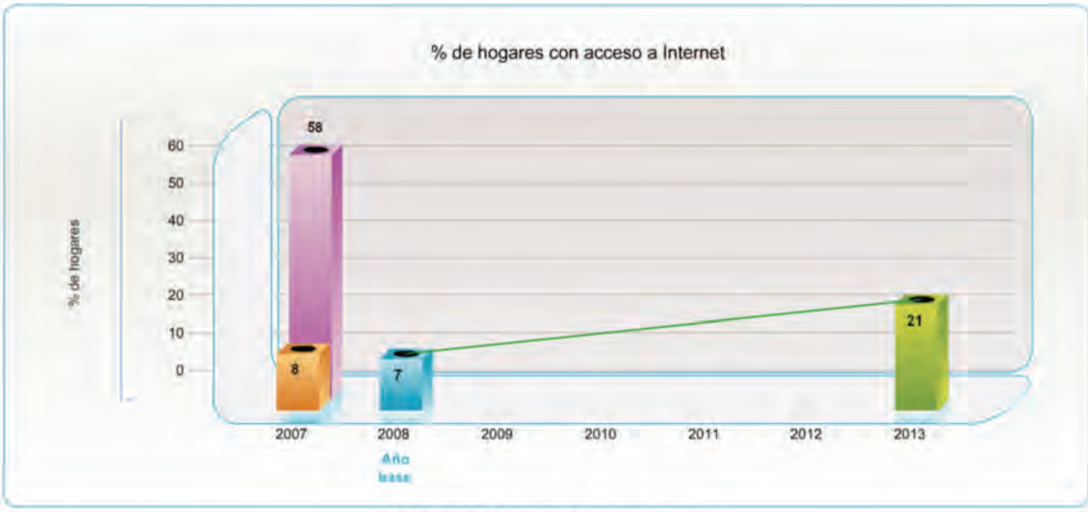
Fuente: Censo Educativo, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Establecimientos educativos con acceso a Internet
Área urbana 2007: 23%
Área rural 2007: 6%

Meta 2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Telecomunicaciones

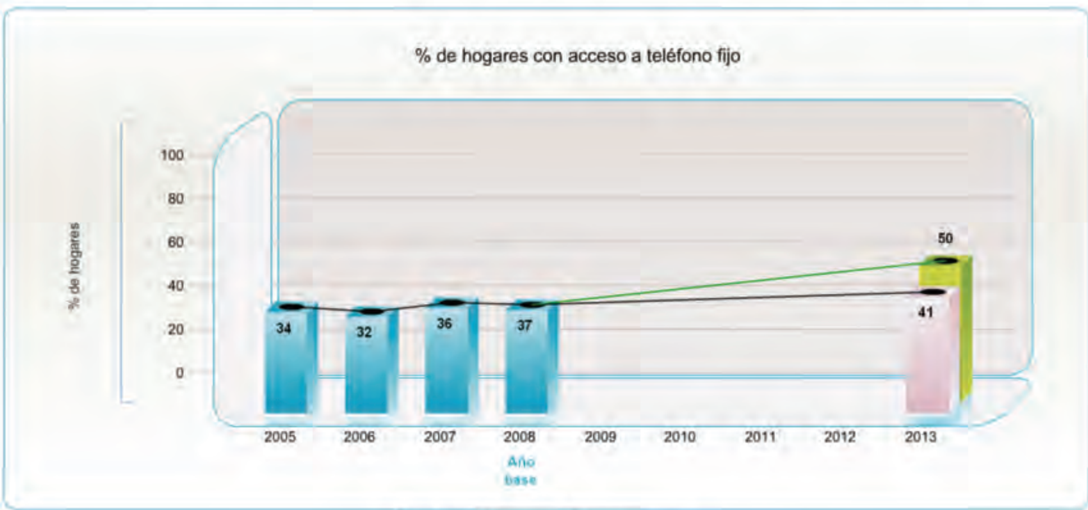
Fuente: Censo Educativo, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan
Promedio América Latina
Promedio Europa del Oeste

Fuente: International Telecomunication Union

Meta 2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo hasta el 2013



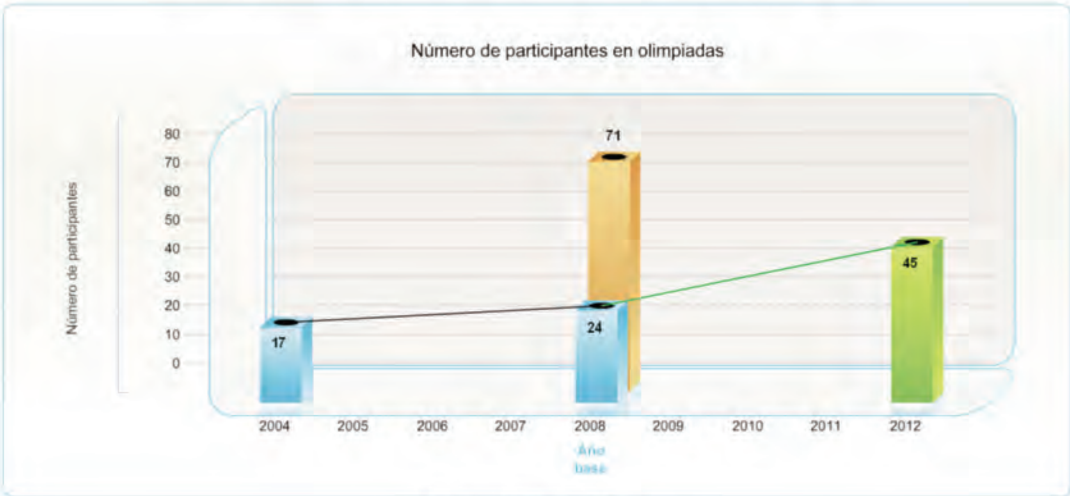
Ejecutor(es): Ministerio de Telecomunicaciones

Fuente: INEC-ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas de 2012



Ejecutor(es): Ministerio del Deporte

Fuente: Ministerio del Deporte

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Promedio América Latina

Número de participantes en olimpiadas

Latinoamérica 2008: 71 participantes

Fuente:Promedio Sudamericano

Comité Olímpico Nacional de cada país



Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población

1. Fundamento

La calidad de vida alude directamente al Buen Vivir de las personas, pues se vincula con la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas. Dicho de otra manera, tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos y de las colectividades, en su afán por satisfacer sus necesidades y construir un proyecto de vida común.

El concepto de Buen Vivir integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva, que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y sistemas de valores y en relación con expectativas, normas y demandas.

El neoliberalismo –en muchos casos a través de los organismos internacionales de cooperación– impuso modelos uniculturales de atención y prestación de servicios de bajo nivel de acceso y poca calidad para los más pobres, que redujeron el conocimiento y el ámbito de acción de las políticas públicas. En la perspectiva de mirar integralmente los determinantes que inciden en la calidad de vida de la población y, más aún, con el fin de evitar los restringidos efectos de las políticas neoliberales, se han diseñado políticas y acciones responsables, integrales e integradas, con la participación activa de las distintas poblaciones, desde los territorios. Este aspecto es esencial, pues persisten barreras y desigualdades inaceptables en la calidad de los servicios, en el consumo de bienes, y en la práctica de los valores esenciales para sobrellevar la vida en condiciones adecuadas, especialmente por parte de los sectores rurales, urbano-periféricos, indígenas y afroecuatorianos.

Este objetivo propone, por tanto, acciones públicas, con un enfoque intersectorial y de derechos, que se concretan a través de sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados. En estos sistemas, los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales se articulan con el objetivo de garantizar los derechos del Buen Vivir, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, los pueblos y nacionalidades.

El mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo, determinado por aspectos decisivos relacionados con la calidad ambiental, los derechos a la salud, educación,

alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares. Las condiciones de los entornos en los que se desarrollan el trabajo, la convivencia, el estudio y el descanso, y la calidad de los servicios e instituciones públicas, tienen incidencia directa en la calidad de vida, entendida como la justa y equitativa (re)distribución de la riqueza social.

No es posible experimentar avances decisivos y radicales para revertir el deterioro de las condiciones de vida, producto de décadas de políticas neoliberales, sin redistribuir el poder en favor de la ciudadanía y sin reconocer la importancia de su acción organizada en la gestión de todos los aspectos que inciden en la calidad de vida de la población. Esta perspectiva impone el desafío de construir un saber hacer nuevo, desde la interculturalidad, la diversidad y el equilibrio ecológico.

2. Diagnóstico

El análisis de la calidad de vida en el país se ve seriamente limitado por la carencia de indicadores certeros y confiables, integrales, periódicos y con desagregación, que permitan estudiar sus determinantes, su impacto diferencial y las brechas de inequidad social, de género, generacional, étnica y territorial. Los sistemas de información sobre salud, servicios, vivienda, recreación y otras manifestaciones de la calidad de vida, son aún parciales, disgregados y con altos subregistros; por tanto, insuficientes para el conocimiento de la realidad y la toma de decisiones públicas.

Como una aproximación a la determinación de los niveles de calidad de vida de la población, buscamos indicadores que den cuenta de dimensiones tanto objetivas (satisfacción de necesidades básicas de manera directa), como indicadores aproximados de las condiciones subjetivas del Buen Vivir. Calculado en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (urbana y rural; INEC, 2007), el índice de la felicidad en 2007 mostró que el 30.86% de la población ecuatoriana se sintió «muy feliz» con su vida, mientras el 3,9% de la población se siente «muy infeliz» y el 14,65%, «infeliz» (Ramírez R., 2007). Los aspectos relacionados con la esfera personal, familiar (estado civil, relaciones sociales) y pública-comunitaria (participación), así como con la salud, son mejor valorados por la población, mientras la educación y el trabajo producen menos satisfacción, según las respuestas de la encuesta. En general, las personas tienden a valorar más las variables relacionadas con las necesidades básicas que las variables indirectas (como el ingreso).

Uno de los más certeros indicadores de deficiencias en la calidad de vivienda es el hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). Este indicador afecta en 2008, a casi 18% de los hogares a nivel nacional, mejorando la situación respecto a 2006; sin embargo, en el área rural aún la proporción es casi 10 puntos porcentuales más alta que en el área urbana.

Cuadro 7.3.1: Proporción de hogares que viven en hacinamiento
(Por área)

Área	2006	2007	2008
Urbana	19,5	20,9	18,0
Rural	30,8	34,0	29,6
Nacional	**23,1**	**25,0**	**21,7**

Fuente: INEC, ENEMDU 2006-2008.
Elaboración: SENPLADES.

El acceso de los hogares al agua potable para el consumo humano, y a un sistema de eliminación de desechos incide en forma directa en la salud de sus habitantes, y en impacto sobre el ecosistema circundante a la vivienda. Expresa también la acción pública para mejorar la calidad del hábitat en zonas urbanas y rurales. La cobertura de la red pública de agua potable, dentro o fuera de la vivienda, asciende a 71.7% en 2008, con crecimiento ligero desde 68.9% en 2006 a 71,7% en 2007 (INEC, ENEMDU, 2006-2008).

La mayor parte de viviendas del país reporta algún sistema de disposición de excretas. Esta tasa nacional pasó de 86,9% en 2006, a 87,4% en 2007 y 89,2% en 2008 (ENEMDU), con claras diferencias entre el área urbana (con tasas de alrededor del 97% en los tres años) y el área rural (con una tasa que de 65,5%, en los años 2006 y 2007 sube a 72,4% en 2008).

En la disponibilidad de servicios básicos, la carencia es casi 4 veces mayor en la zona rural frente a la urbana. Esta situación de déficit se presenta con mayor intensidad en los hogares de la Amazonía (35.5%) y la Costa (34.3%) que en la Sierra (24.5%). A nivel provincial, los déficit cualitativos más altos se ubican en Los Ríos, Bolívar y Manabí (más de 88% de hogares), y los menores en Azuay y Pichincha (56 - 58%; ECV, 2006).

La calidad de los asentamientos humanos incluye un emplazamiento adecuado, con buenos accesos al sitio de trabajo y a un costo razonable. En el 44,2% de hogares del país la vía de acceso es empedrada, lastrada, de tierra u otros que no prestan las facilidades para el desplazamiento, situación más notoria en la Amazonía, donde afecta a más del 70% de hogares (ECV, 2006)

Por otro lado, poco más de uno de cada tres hogares del país carece de vivienda propia (INEC, 2007), (65,7% en 2006 según la ECV). A este déficit cuantitativo, se añade una proporción de viviendas propias que muestran mala calidad (46,9% en 2006, según la ECV), llegando incluso a déficit crítico no susceptible de reparación, en al menos el 16,8% en 2006 (ECV). Las condiciones de habitabilidad de las viviendas se definen convencionalmente en tres dimensiones: materialidad[42], espacio y servicios[43].

En cuanto a la recolección de basura domiciliaria, el 73% de viviendas del país disponía de los servicios de carro recolector, camión o carretilla; promedio que esconde evidentes diferencias entre áreas urbanas y rurales (95% y 29% respectivamente) y por niveles de pobreza (43% en el sector más pobre y 94% en el más rico). Únicamente las provincias de Pichincha, Guayas y El Oro tienen coberturas superiores al 80%, mientras la mayor parte de provincias presentan tasas de entre el 50% y el 75%; pero Loja, Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar, menos del 50% (ECV, 2006).

No se dispone de datos para valorar la relación de la vivienda con los ecosistemas circundantes y su adecuación a la diversidad de culturas. Tampoco se cuenta con información sobre las condiciones de los espacios laborales, educativos o domésticos.

Uno de los determinantes fundamentales de la salud es la disponibilidad de alimentos sanos, culturalmente adecuados, cuyo déficit, cualitativo o cuantitativo, impacta de manera directa en la presencia de enfermedad. El acceso deficiente a alimentación adecuada es especialmente pernicioso en la gestación y primera infancia, de manera que la principal causa de muerte en menores de 1 año, de acuerdo a las estadísticas vitales de 2007, es el crecimiento fetal lento (asociado directamente a mala nutrición durante el embarazo) que ocasionó el 14% de las muertes totales en este grupo de edad (INEC, 2007).

[42] La ECV incluye el techo (palma, paja, hoja, madera, lona y plástico) y otras formas de piso (cemento, ladrillo, tabla, tablón no tratado, caña, tierra, pambil, piedra); parámetros más exigentes que la NBI, y que pueden sesgar culturalmente el indicador.

[43] La ECV considera como servicios no deficitarios el servicio de luz provisto por empresa, agua de red, pila o llave pública; y disposición de excretas por alcantarillado o pozo séptico.

Cuadro 7.3.2: Principales causas de mortalidad infantil. Ecuador 2007.
(Lista internacional detallada CIE-10)

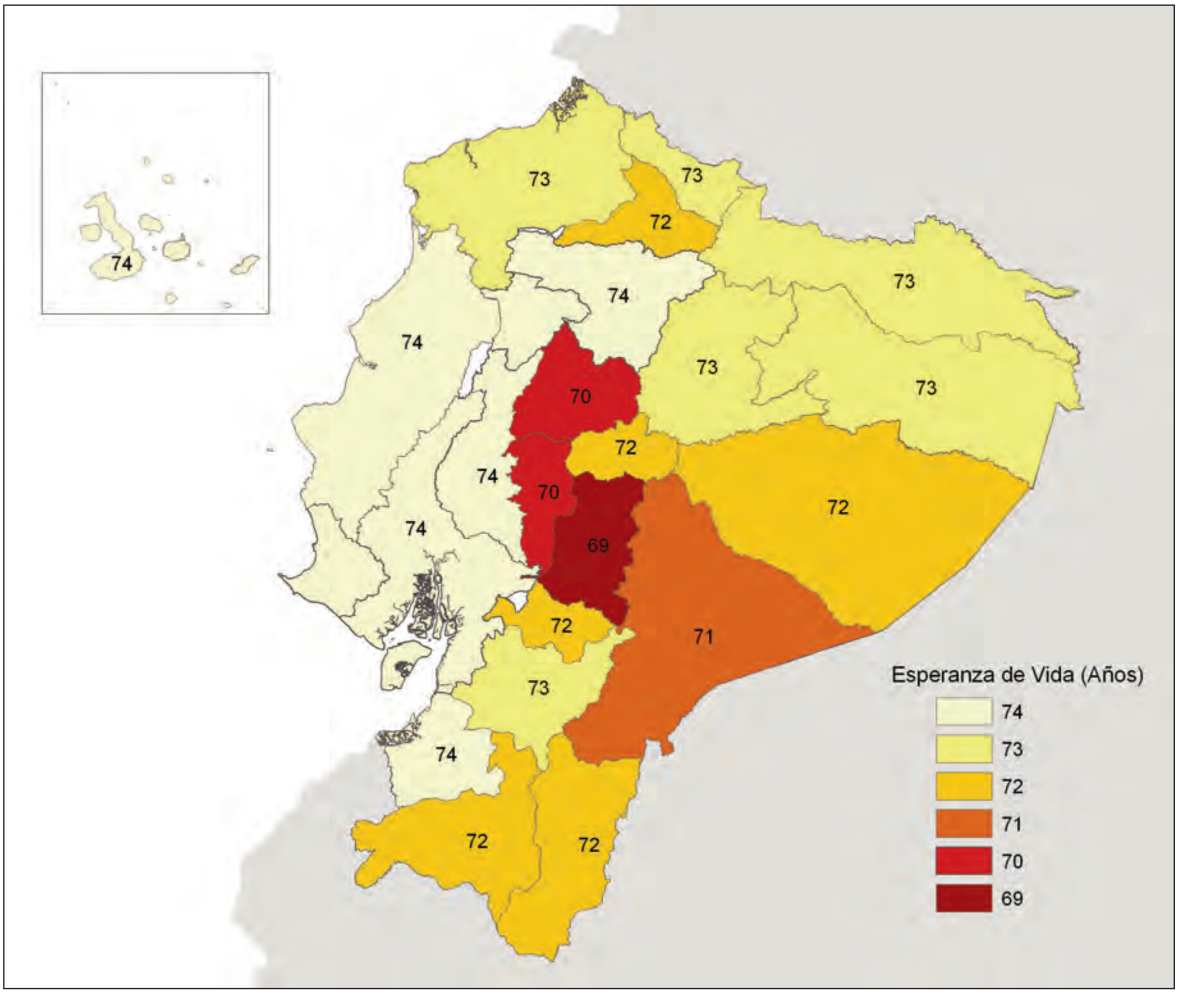
Nº	Código CIE 10	Causas de Mortalidad Infantil	Sexo		Total Casos	Tasa x 1000 nacidos vivos	%
			Hombres	Mujeres			
1º		Total de Defunciones de menores de 1 año	2.027	1.502	3.529	18,1	100,0
1º	P07	Transtornos relacionados con duración corta gestación con bajo peso al nacer, no clasificados en otra parte	268	227	495	2,5	14,0
2º	J18	Neumonía, organismo no especificado	161	147	308	1,6	8,7
3º	P35	Sepsis Bacteriana recién nacido	140	92	232	1,2	6,6
4º	P22	Dificultad Respiratoria del recién nacido	95	62	157	0,8	4,4
5º	Q24	Otras malformaciones congénitas del corazón	76	60	136	0,7	3,9
6º	P39	Otras infecciones específicas del período perinatal	70	52	122	0,6	3,5
7º	P23	Neumonía Congénita	66	48	114	0,6	3,2
8º	P20	Hipoxia Intrauterina	65	38	103	0,5	2,9
9º	P24	Síndromes de aspiración neonatal	50	35	85	0,4	2,4
10º	Q89	Otras malformaciones congénitas no clasificadas en otra parte	50	35	85	0,4	2,4
11º	A09	Diarrea y Gastroenteritis de presunto origen infeccioso	45	38	83	0,4	2,4
12º	P21	Asfixia del nacimiento	50	20	70	0,4	2,0
13º	J20	Bronquitis aguda	28	28	56	0,3	1,6
14º	Q22	Malformaciones congénitas de las válvulas pulmonares y tricúspide	29	19	48	0,2	1,4
15º	I42	Cardiomiopatía	20	20	40	0,2	1,1
	RD0-R99	Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio. No clasifica en otra parte	201	150	351	1,8	9,9
		Las demás causas de mortalidad infantil	613	431	1.044	-	29,6
Total de nacidos vivos		**195051**					

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales-. Nacimientos y Defunciones. 2007.
Elaboración:
1) Tasa por 1000 nacidos vivos ocurridos y registrados en el año 2007.
2) El dato se refiere a los nacimientos ocurridos y registrados en el año 2007.

Una estrategia de las familias ante la crisis es reducir la calidad y cantidad de la canasta alimenticia. Los patrones de consumo de alimentos están determinados culturalmente, pero también están influenciados por la avalancha publicitaria del mercado y la facilidad del acceso a alimentos de bajo poder nutricional y negativo impacto sobre la salud. En tal sentido, los problemas crecientes de sobrepeso y trastornos alimenticios en todos los niveles poblacionales, aún en hogares rurales y pobres, vienen a complejizar el cuadro de malnutrición. La morbilidad asociada a malas condiciones de preparación y manipulación de los alimentos, la disponibilidad de agua segura y facilidades para la higiene, como la diarrea y la gastroenteritis de origen infeccioso, están entre la segunda y tercera causa de muerte en los niños menores de 5 años.

Los cambios en la estructura social, aunados a las acciones de prevención y promoción de la salud, dejan una huella epidemiológica en el mediano y largo plazo, en las tasas de mortalidad general (todas las edades) e infantil, que han incidido en el incremento de la esperanza de vida.

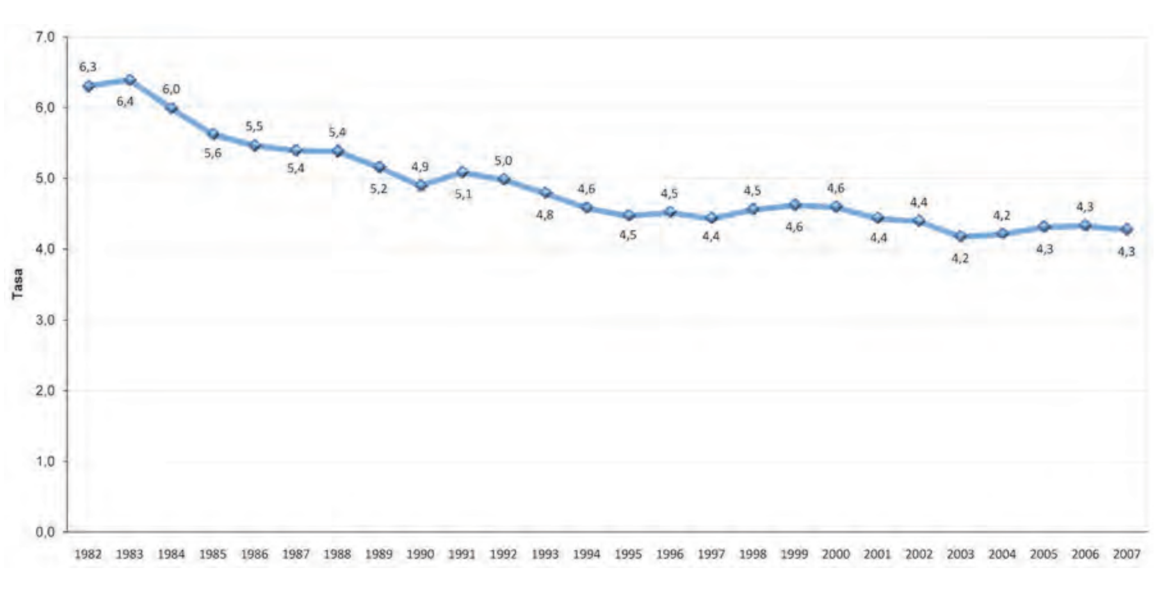
Mapa 7.3.1: Esperanza de vida por provincias



Nota: La información disponible es previa a la provincialización de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.
Fuente: INEC.
Elaboración: SENPLADES.

La tasa de mortalidad general a nivel país, mostró una tendencia a la baja en todo el período 1982-2007, si bien en la década de 1990 el decrecimiento es más lento, con tasas de 4,8 en el año 1993, a 4,3 en el 2007; y también es mayor en el área rural (5,02) que en el área urbana.

Gráfico 7.3.1: Tasa de mortalidad general



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1982-2007.
Elaboración: SENPLADES.

Por tipo de causa observamos una mayor proporción de muertes transmisibles, reproductivas y de la nutrición en el área rural, así como los accidentes y las muertes por causa violenta.

Estas tasas son indicadores de la eficacia de las acciones de promoción y prevención de la salud, educación sanitaria y detección oportuna por parte del servicio de salud.

Cuadro 7.3.3: Tasas de mortalidad por causas definidas 2007

Área	% de muertes por tipo de causa			Número Muertes*
	Transmisibles, reproductivas y de la nutrición	No transmisibles y crónico-degenerativas	Accidentes y violencia	
Urbana	16,8	67,2	14,7	42.236
Rural	18,0	63,8	18,2	9.690
Total	**17,0**	**67,6**	**15,3**	**51.926**

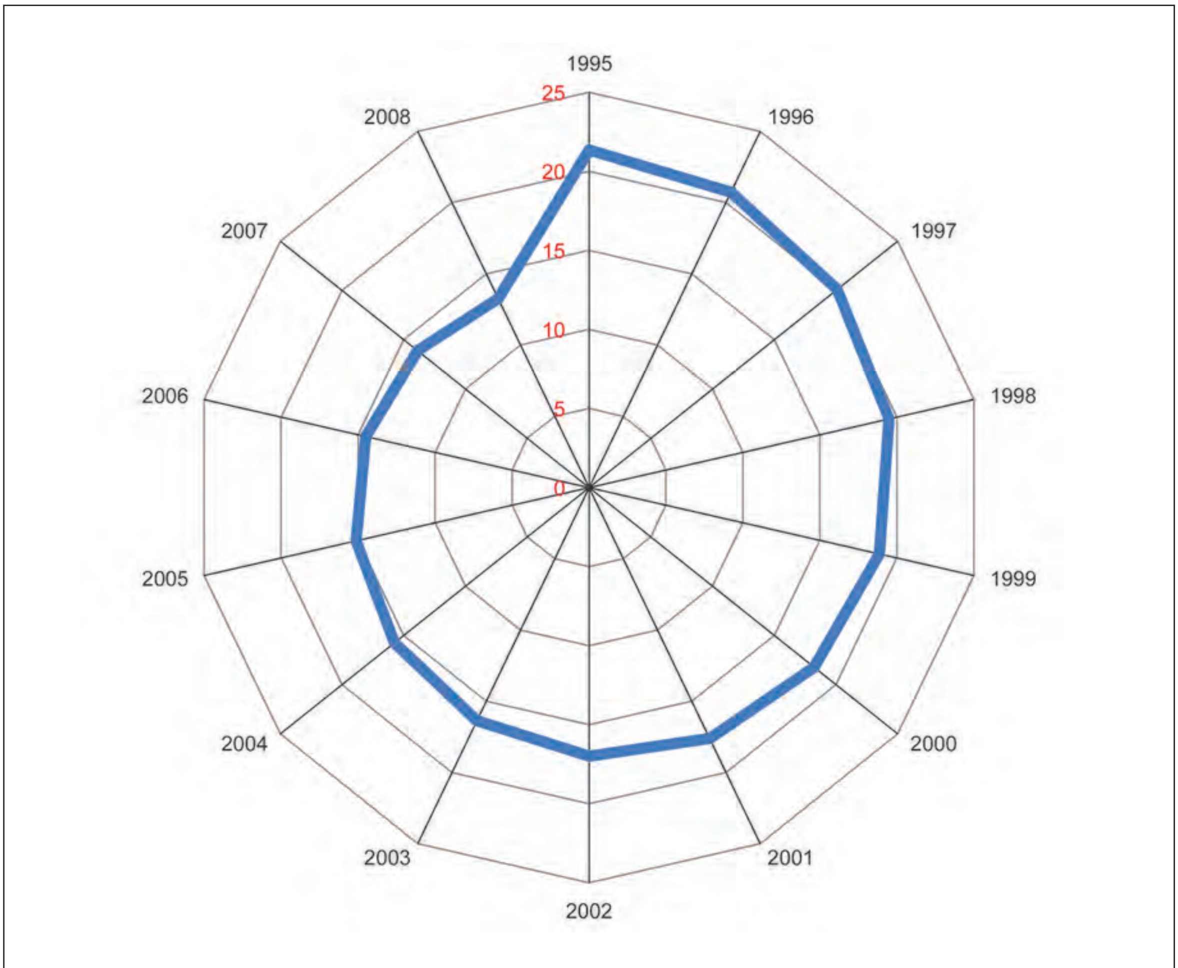
Fuente: INEC. Estadísticas Vitales, 2007.
Elaboración: SENPLADES.
* Se excluye del cálculo las muertes por signos y síntomas mal definidos.

Asimismo, las causas de muerte en el caso de mujeres y hombres son diferenciadas. Mientras las muertes por causas violentas y accidentes de tránsito ocupan los dos primeros lugares en el caso de los hombres, en el de las mujeres no aparecen entre las diez primeras causas de muerte.

Cabe señalar, que la presencia de muertes por causas crónico-degenerativas progresivamente ha ido en aumento en los últimos años, mientras que han disminuido las muertes por causas transmisibles, marcando claramente un momento de plena transición epidemiológica.

Las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna han sufrido un evidente descenso en los últimos años. La tasa de mortalidad infantil baja de 21,3 en 1995 a 18,2 en el año 2000, y finalmente a 13,9 muertes por 1000 nacidos vivos en el 2007.

Gráfico 7.3.2: Tasa de mortalidad infantil



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1995-2008; actualización SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

Por su parte la mortalidad materna cuyo pico alcanzó una tasa promedio nacional de 151,4 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1985, desciende a 117,2 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1990, a 78,3 en el año 2000, y baja hasta 48,5 por 100.000 nacidos vivos en 2006.

Sin embargo, estas tasas muestran aún disparidades evidentes territorialmente. Las provincias con alta tasa de mortalidad infantil y materna por encima del promedio nacional, se caracterizan por tener altos niveles de pobreza, mayor ruralidad y deficiencias en servicios básicos. Provincias como Chimborazo, Cotopaxi, Cañar, Sucumbíos y Bolívar, presentan valores sensiblemente mayores al total nacional. Por regiones, la Sierra y la Amazonía tienen valores más altos que el promedio nacional (Cuadro 7.3.4).

Cuadro 7.3.4: Tasas de mortalidad infantil (menores de un año) y mortalidad por causas maternas (por 100 mil nacidos vivos)
1990, 2000, 2003, 2004 y 2007

Regiones y Provincias	1990		2000		2003		2004		2007 **	
	Infantil*	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna
Región Sierra:	36,9	132,5	22,7	110,2	17,7	66,4	17,6	75,2	18,8	103,6
Carchi	37,1	147,6	28,3	91,1	14,9	99,6	14,5	-	29,1	-
Imbabura	42,5	77,9	18,6	193,6	13,1	69,9	12,8	59,8	11,7	118,8
Pichincha	32,7	114,4	25,3	90,5	20,5	39,2	20,8	74,5	21,0	85,0
Cotopaxi	55,6	137,4	30,9	81,8	22,9	82,2	20,0	119,8	19,8	179,9
Tungurahua	41,8	113,6	23,1	67,6	16,4	51,4	15,8	21,6	17,1	83,6
Bolívar	32,5	143,7	13,3	180,8	15,1	84,1	13,3	90,5	18,0	32,6
Chimborazo	46,3	153,2	26,5	121,6	21,8	131,0	19,3	118,0	22,8	175,8
Cañar	32,8	150,0	13,5	130,4	9,5	139,3	10,0	111,5	15,6	132,8
Azuay	36,4	117,6	17,0	128,6	11,3	68,1	11,8	51,5	13,0	79,2
Loja	22,1	233,9	14,2	131,0	10,6	87,4	14,5	87,5	15,0	139,4
Región Costa:	24,0	100,8	15,5	53,9	13,6	33,7	14,0	24,3	17,9	69,7
Esmeraldas	27,0	112,1	12,8	137,7	12,7	167,8	8,1	41,4	13,5	172,9
Manabí	15,7	122,0	9,0	46,1	8,2	22,8	7,4	15,8	10,6	75,9
Los Ríos	36,4	131,1	21,2	58,6	16,1	39,9	18,2	37,7	21,3	81,8
Guayas	26,0	78,0	18,1	45,1	15,6	14,0	17,1	19,5	21,8	60,9
El Oro	19,0	110,1	13,2	39,8	12,2	51,8	11,6	42,9	10,3	14,1
Región Amazónica:	25,2	128,4	12,9	54,2	9,2	104,0	11,6	56,9	13,5	153,6
Sucumbíos	20,5	227,4	13,8	58,8	7,6	66,0	11,2	131,3	8,0	150,2
Orellana			12,8	73,3	14,1	124,1	18,3	40,8	17,0	113,3
Napo	27,2	25,2	11,5	-	5,5	117,1	6,8	80,2	12,6	163,9
Pastaza	13,4	78,6	12,1	-	7,9	60,4	12,2	-	18,7	-
Morona Santiago	32,7	107,8	13,6	84,8	11,3	72,9	11,6	-	14,7	176,7
Zamora Chinchipe	23,8	268,9	13,3	88,8	8,4	198,4	9,2	54,2	12,0	321,3
Región Insular:	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	12,1	-
Galápagos	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	0,0	-
Total país	**30,3**	**117,2**	**18,5**	**78,3**	**15,2**	**53,1**	**15,5**	**50,7**	**18,1**	**90,2**

* Corregidas por inscripciones tardías.

** 2007 no corregida por inscripciones tardías del siguiente año.

Fuente: INEC. Estadísticas vitales: nacimientos y defunciones. Años 1990 – 2007.

Elaboración: SENPLADES.

La mortalidad materna, y la morbilidad asociada a sus determinantes, constituyen graves problemas de salud pública que revelan algunas de las más profundas inequidades en las condiciones y calidad de vida de la población. Reflejan el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, de su acceso a los servicios de salud y de la calidad de la atención que reciben, en particular en el período de embarazo, durante el parto y dentro de las primeras horas del posparto. Entre los factores que más se asocian con la mortalidad materna están el lugar de atención del parto, el personal que atiende el mismo, la oportunidad, el lugar y personal que atiende las complicaciones y el control posparto.

De acuerdo al Perfil del Sistema de Salud del Ecuador, sólo el 36,2% (44,4% en el área urbana y 26,4% en el área rural) de las mujeres recibió al menos un control posparto. Varias son las provincias y regiones en que son extremadamente altos los porcentajes de madres que no reciben ni un control durante el posparto. Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Los Ríos superan el 75%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, provincias como Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Esmeraldas y la región Amazónica presentan porcentajes de atención institucional del parto sensiblemente menores al porcentaje nacional.

En el año 2004 la cobertura poblacional con al menos un control prenatal fue apenas del 84,2%, valor que es sensiblemente menor en el sector rural (76,4%). En el mismo año apenas el 57,5% de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma mínima y óptima definida por el Ministerio de Salud Pública de 5 o más controles. El 26,2% recibió apenas entre 1 a 4 controles prenatales.

En torno a la atención del embarazo y del parto, se observa la falta de un enfoque intercultural pleno, que integre de manera respetuosa y complementaria los conocimientos y prácticas de culturas diversas. Un indicador indirecto de esto es la alta incidencia de parto domiciliario y con parteras entre la población indígena.

El embarazo en adolescentes, debido a las graves implicaciones psicológicas y sociales que tiene para la vida de los padres y de los hijos, en el presente y en el futuro, ha concitado la atención de la salud pública, al observar el incremento de casos. Para el año 2003, el 18,4% del total de partos de nacidos vivos fueron en madres adolescentes entre los 15 y 19 años, proporción que se mantiene en 2008.

Cuadro 7.3.5: Distribución de nacidos vivos por edad materna, Ecuador (2003, 2008).

Edad de la madre	2003	2008
15-19	18,4%	18,8%
20-24	29,8%	30,0%
25-29	23,5%	23,4%
30-34	15,7%	15,4%
35-39	8,7%	8,5%
40-44	3,3%	3,3%
45-49	0,6%	0,6%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: INEC. Estadísticas Vitales, 2003, 2008.
Elaboración: SENPLADES.

La morbilidad prevalente en el año 2006 viene representada por las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas e intoxicación alimentaria, asociadas al déficit de infraestructura sanitaria básica, carencias e inocuidad alimentaria; también observamos los accidentes domésticos, accidentes terrestres, violencia, maltrato y depresión, relacionados con la falta de espacios o ambientes y estilos de vida saludables. Las enfermedades crónicas también se hacen presentes en este grupo, representadas por la hipertensión arterial y la diabetes, ocupando el tercer y quinto lugar en número de casos, respectivamente, a nivel nacional.

Cuadro 7.3.6: Número de casos de las principales causas de morbilidad, según enfermedades de notificación obligatoria, 2006

Causa	Sierra	Costa	Amazonía	Insular	Total país
Infección respiratoria aguda	571.306	738.238	113.969	1.671	1´425.184
Enfermedades diarreicas	178.474	228.728	43.171	590	450.963
Hipertensión arterial	19.088	30.616	2.136	70	51.910
Accidentes domésticos	10.349	11.389	692	0	22.430
Diabetes	7.055	10.341	1.005	5	18.406
Accidentes terrestres	7.666	5.357	160	3	13.186
Intoxicación alimentaria	3.397	5.070	369	65	8.901
Plasmodium vivax	608	4.870	2.335	0	7.813
Violencia y maltrato	5.537	1.641	583	10	7.771
Depresión	4.216	2.461	502	0	7.179

Fuente: MSP – Epidemiología. Indicadores básicos de salud.
Elaboración: SENPLADES.

En el mismo año, las principales causas por las que la población acudió a las unidades hospitalarias fueron la diarrea y la gastroenteritis de presunto origen infeccioso, con una tasa 25,6 por cada 10.000 habitantes, seguida del aborto no especificado con una tasa de 19,2 por cada 10.000 habitantes y la neumonía inespecífica, con una tasa de 18,2 por cada 10.000 habitantes. Todas ellas marcan incremento en relación al 2005, excepto el aborto, de acuerdo al perfil del sistema de salud del Ecuador.

Es preciso llamar la atención sobre el comportamiento epidemiológico de procesos que, como el VIH/SIDA y la malaria, han sido asociados con las condiciones de vida.

Cuadro 7.3.7: Número y porcentajes de casos notificados de VIH/SIDA

Provincia	2002-2004		2005-2007	
	Nº casos	%	Nº casos	%
Azuay	66	2,4%	81	1,4%
Bolívar	6	0,2%	3	0,1%
Carchi	5	0,2%	7	0,1%
Cañar	16	0,6%	36	0,6%
Chimborazo	13	0,5%	27	0,5%
Cotopaxi	15	0,5%	20	0,3%
El Oro	202	7,3%	283	4,9%
Esmeraldas	77	2,8%	132	2,3%
Galápagos	9	0,3%	2	0,0%
Guayas	1602	57,8%	3290	57,2%
Imbabura	21	0,8%	23	0,4%
Loja	13	0,5%	52	0,9%
Los Ríos	36	1,3%	135	2,3%
Manabí	161	5,8%	470	8,2%
Morona	1	0,0%	11	0,2%
Napo	2	0,1%	7	0,1%
Pastaza	0	0,0%	4	0,1%
Pichincha	489	17,7%	1062	18,5%
Sucumbíos	16	0,6%	31	0,5%
Tungurahua	13	0,5%	44	0,8%
Zamora	1	0,0%	5	0,1%
Orellana	6	0,2%	24	0,4%
País	**2770**	**100,0%**	**5749**	**100,0%**

Fuente: MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de ITS-VIH/SIDA.
Elaboración: SENPLADES.

Las tasas de infectados por VIH-SIDA muestran tendencias crecientes: en el período 1990–2005 pasó de 0,9 a 10,6 por cada cien mil habitantes. El total de casos notificados pasa de 2.764 en el período 2002-2004 a 5.736 en el período 2005-2007. Conforme las autoridades de salud, ha disminuido el subregistro en los últimos años, contribuyendo al incremento de la tasa. Este problema, en los primeros años del período indicado afectó en proporción de hasta 6 a 1 a hombres frente a mujeres; pero en la actualidad, la tasa es muy similar en ambos sexos, lo cual implica que el incremento de casos es mayor entre las mujeres en los últimos años.

La malaria, que se asocia a la vulnerabilidad del sistema de salud del país, mantiene una tendencia decreciente con una distribución irregular, asociada a las variaciones climatológicas con ocurrencia en áreas geográficas pertenecientes a zonas tropicales y subtropicales; es evidente en las áreas rurales, urbano-periféricas y donde las coberturas con infraestructura sanitaria son insuficientes, con características socioeconómicas precarias con condiciones y calidad de vida deficientes. Las provincias más afectadas son las de la Amazonía, Los Ríos y Esmeraldas, con tasas que superan el promedio nacional. Cabe señalar, sin embargo, que en el último período de fuerte incidencia del Fenómeno de El Niño (2007-2008) la mejor prevención realizada junto con la capacidad de respuesta mejorada del sistema de salud público determinó que el número de casos no se incremente, como en 1997-1998.

Cuadro 7.3.8: Tasa de incidencia de paludismo por cien mil habitantes

Provincia	1998	2002	2007
Azuay	0,0	0,2	0,0
Bolívar	11,1	295,7	6,1
Carchi	0,0	0,6	0,0
Cañar	45,6	266,7	16,8
Chimborazo	2,9	16,2	0,7
Cotopaxi	292,4	325,2	5,2
El Oro	1.436,8	478,2	88,2
Esmeraldas	2.610,2	5.924,6	259,3
Galápagos	0,0	0,0	0,0
Guayas	90,2	363,0	22,7
Imbabura	0,0	2,0	0,0
Loja	511,7	97,4	2,5
Los Ríos	443,7	2.434,5	104,6
Manabi	903,7	887,9	18,0
Morona	481,2	406,9	328,9
Napo	596,6	397,3	1.649,5
Pastaza	619,3	1.843,6	471,1
Pichincha	29,6	377,0	8,9
Sucumbios	1.553,6	3.266,0	567,8
Tungurahua	0,0	0,0	0,0
Zamora	98,7	0,0	0,0
Orellana	0,0	2.786,9	764,6
País	**353,1**	**691,5**	**58,7**

Fuente: MSP. SNEM- Dirección Nacional de Epidemiología.
Elaboración: SENPLADES.

La tuberculosis es una enfermedad tratable que también refleja las situaciones socioeconómicas de la población de un país, así como las deficiencias de un ambiente saludable. También se asocia a contaminantes laborales y malas condiciones del hábitat.

Cuadro 7.3.9: Tasa de incidencia de tuberculosis por cien mil habitantes

Provincia	2000	2003	2007
Azuay	62,5	13,9	8,4
Bolívar	48,5	23,8	26,1
Carchi	18,0	3,1	5,4
Cañar	139,6	34,1	23,5
Chimborazo	48,2	23,4	18,0
Cotopaxi	103,5	26,0	19,5
El Oro	138,6	48,2	38,8
Esmeraldas	108,6	61,6	44,7
Galápagos	35,5	25,0	4,4
Guayas	68,5	76,9	52,6
Imbabura	25,8	14,0	12,6
Loja	82,3	23,7	15,7
Los Ríos	43,2	42,0	36,9
Manabí	23,6	16,1	12,4
Morona	32,1	36,3	19,8
Napo	312,1	125,7	51,0
Pastaza	183,6	92,2	44,9
Pichincha	28,8	21,3	13,7
Sucumbíos	187,3	122,5	58,1
Tungurahua	21,7	13,1	11,0
Zamora	113,3	36,6	28,1
Orellana	194,9	59,0	55,1
País	**60,8**	**41,4**	**28,9**

Fuente: MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de Tuberculosis.
Elaboración: SENPLADES.

Los ambientes domésticos, requieren la atención de la política pública en tanto son ambientes propicios a contaminación y enfermedades hídricas, alimenticias, crónico-degenerativas, accidentes en niños, tercera edad y madres, escenarios de violencia doméstica e intrafamiliar, adicciones, etc. Algunos de estos problemas están asociados con el hacinamiento, la no disponibilidad de servicios básicos, la mala calidad del agua de consumo.

Un grave problema que atenta contra la calidad de vida de las mujeres en el ambiente doméstico es la violencia intrafamiliar. Una aproximación a la situación se encuentra en los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (INEC, 2004).

Cuadro 7.3.10: Violencia de la pareja según tipo y área de residencia, 2004

Área Residencia	Clasificación de la violencia de pareja			N° de casos
	Verbal o Psicológica	Física	Sexual (violación)	
Urbana	42,0	32,1	12,3	4.025
Rural	38,5	29,2	10,2	3.192
Total	**40,7**	**31,0**	**11,5**	**7.217**

Fuente: CEPAR, ENDEMAIN 2004.
Elaboración: SENPLADES.

Muchos problemas de salud se resuelven en el ambiente doméstico, a través del cuidado materno, y tratatando a su vez otro tipo de problemas para las mujeres, las personas que realizan trabajado doméstico y otros tipos de cuidado, que no están cubiertos por la seguridad social.

El sistema público de salud, si bien geográficamente distribuido en todo el territorio, aún se enfrenta al reto de su conformación e integración entre sistemas y entre niveles. Esta fragmentación limita la posibilidad de conocer en forma precisa el perfil epidemiológico real de la población, si bien se ha podido detectar tempranamente brotes y epidemias, el sistema en su conjunto ha tenido poco impacto en términos de mejoramiento de las condiciones de salud y de concienciación sobre derechos ciudadanos. Un sistema jerarquizado por nivel de atención o especialidad no permite el acceso real, oportuno y efectivo, para resolver muchos problemas que se producen y deben ser atendidos en los propios lugares, como son los espacios rurales y urbano-marginales.

3. Políticas y Lineamientos

Política 3.1. Promover prácticas de vida saludable en la población.

a. Promover la organización comunitaria asociada a los procesos de promoción de la salud.
b. Fortalecer los mecanismos de control de los contenidos utilitaristas y dañinos a la salud en medios masivos de comunicación.
c. Diseñar y aplicar programas de información, educación y comunicación que promuevan entornos y hábitos de vida saludables.
d. Implementar mecanismos efectivos de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano, para disminuir posibles riesgos para la salud.
e. Fortalecer las acciones de prevención de adicciones de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, alcoholismo y tabaquismo.
f. Desarrollar, implementar y apoyar programas de fomento de la masificación de la actividad física según ciclos de vida, preferencias culturales, diferencias de género, condiciones de discapacidad, generacionales y étnicas.
g. Coordinar acciones intersectoriales, con los diferentes niveles de gobierno y con participación comunitaria, para facilitar el acompañamiento profesional para el deporte y a la actividad física masiva.

h. Realizar campañas y acciones como pausas activas para evitar el sedentarismo y prevenir sus consecuencias negativas para la salud, en espacios laborales, institucionales y domésticos, con apoyo de organizaciones sociales, laborales y la comunidad en general.
i. Promover actividades de ocio activo de acuerdo a necesidades de género, etáreas y culturales.
j. Impulsar el mejoramiento de condiciones organizativas, culturales y materiales que favorezcan un equilibrio en el uso del tiempo global dedicado a las actividades de producción económica, reproducción humana y social con sentido de corresponsabilidad y reciprocidad de género y generacional.

Política 3.2. Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad.

a. Fortalecer la vigilancia epidemiológica de base comunitaria e intervención inmediata, especialmente ante eventos que causen morbilidad y mortalidad evitable y/o que sean de notificación obligatoria.
b. Articular a la comunidad en el sistema de vigilancia de modo que la información sea generada, procesada y analizada en la comunidad.
c. Fortalecer la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades crónico degenerativas y de las enfermedades transmisibles prioritarias y desatendidas.
d. Diseñar e implementar sistemas de prevención y atención integrales en concordancia con el conocimiento epidemiológico y con enfoque de determinantes de salud.
e. Fortalecer las acciones de promoción de la salud mental, especialmente para prevenir comportamientos violentos.

Política 3.3. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.

a. Articular los diferentes servicios de la red pública de salud en un sistema único, coordinado e integrado y por niveles de atención.
b. Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria sobre la red complementaria de atención, incluyendo la privada, social y comunitaria.
c. Promover la producción de medicamentos esenciales genéricos de calidad a nivel nacional y de la región, procurando el acceso a medios diagnósticos esenciales de calidad.
d. Mejorar la calidad de las prestaciones de salud, contingencias de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo.
e. Promover procesos de formación continua del personal de salud, a fin de proveer servicios amigables, solidarios y de respeto a los derechos y a los principios culturales y bioéticos, de acuerdo a las necesidades en los territorios y su perfil epidemiológico.
f. Generar y aplicar mecanismos de control de calidad de la atención y de la terapéutica en las prestaciones en los servicios de la red pública y complementaria, a través de protocolos de calidad, licenciamiento de unidades, participación ciudadana y veeduría social.
g. Impulsar la investigación en salud, el desarrollo de procesos terapéuticos y la incorporación de conocimientos alternativos.

Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.

a. Ofrecer protección y prevención especializada para la salud de niñas, niños y adolescentes.
b. Mejorar la atención a personas con discapacidades proporcionándoles tratamiento, rehabilitación, medicamentos, insumos médicos, ayudas técnicas y centros de acogida para personas con discapacidades severas y profundas, con énfasis en aquellas en condiciones de extrema pobreza.
c. Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
d. Ejecutar acciones de atención integral a problemas de salud mental y afectiva
e. Impulsar acciones tendientes a la mejora de la salud de las personas de la tercera edad
f. Promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, difundiendo el derecho a la salud, al disfrute de su sexualidad y fortaleciendo el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar a la vez que se vele por la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y a las creencias religiosas.
g. Valorar las condiciones particulares de salud de las mujeres diversas, en particular durante el embarazo, parto y postparto.
h. Priorizar las acciones tendientes a reducir la mortalidad materno-infantil y el riesgo obstétrico, en particular en las zonas rurales, las comunidades, pueblos y nacionalidades.
i. Optimizar y equipar los servicios de atención materno-infantil y acompañar a las madres durante el embarazo, con calidad y calidez, promoviendo una adecuada nutrición, cuidado y preparación, e impulso a la maternidad y paternidad responsable.
j. Fortalecer el sistema de atención diferenciada y acorde a las diversidades, en el postparto y al recién nacido, y articular éste a redes de cuidado a las niñas y niños en centros laborales, barriales, comunitarios, institucionales, en coordinación intersectorial y con las iniciativas locales.
k. Fortalecer las acciones y servicios para garantizar el derecho a una salud sexual y reproductiva no discriminatoria y libre de violencia que respete la diversidad, y empoderar a las mujeres en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
l. Impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente, e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a sus familias, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.

Política 3.5. Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos.

a. Incentivar la investigación sobre prácticas y conocimientos ancestrales y alternativos.
b. Diseñar y aplicar protocolos interculturales que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.
c. Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en salud contenidos que promuevan el conocimiento, la valorización y el respeto de los saberes y conocimientos ancestrales y alternativos.
d. Reconocer, formar con perspectiva de género e incorporar agentes tradicionales y ancestrales en el sistema general de salud.
e. Generar y aplicar normativas de protección de los conocimientos y saberes ancestrales del acerbo comunitario y popular.

Política 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.

a. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.

b. Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
c. Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
d. Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; que privilegien sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
e. Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
f. Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
g. Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
h. Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.
i. Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.

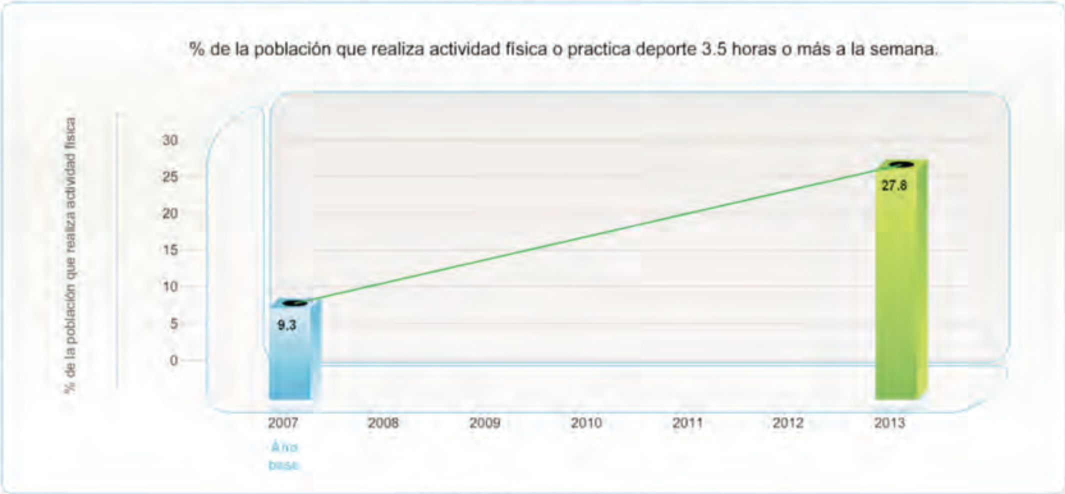
Política 3.7. Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos.

a. Controlar y vigilar el cumplimiento de normas y estándares de los diferentes espacios para evitar posibles efectos de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía, hacinamiento y violencia.
b. Diseñar y aplicar sistemas de alerta, registro y monitoreo permanente y atender oportunamente accidentes, enfermedades y problemas asociados con contaminación ambiental y actividades laborales.
c. Implementar sistemas de alerta, registro, monitoreo y atención oportuna de salud y bienestar en los espacios educativos, en particular los relacionados con las condiciones sanitarias y de provisión de alimentos de esta población.
d. Diseñar e implementar acciones dirigidas a las organizaciones barriales y comunitarias que fortalezcan los lazos de confianza, respeto mutuo y promuevan la cooperación y la solidaridad.
e. Modernizar las capacidades estatales de seguridad interna en términos de equipamiento, tecnología, comunicaciones, indumentaria, transporte y demás bienes y servicios estratégicos relacionados, preferentemente producidos por la industria nacional especializada.
f. Especializar y fortalecer la institucionalidad de la seguridad del Estado en la prevención y control del delito.
g. Fortalecer programas de seguridad ciudadana y policía comunitaria, que consideren las perspectiva de género, etárea e intercultural, en articulación con la seguridad integral del Estado e incorporar la participación activa de la población en el control y veeduría social de sus acciones.
h. Prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones y ámbitos, con enfoque sistémico y multidisciplinario y en estricto respeto del debido proceso y los derechos humanos.
i. Implementar mecanismos de rendición de cuentas de la gestión para la seguridad ciudadana, por parte de las instituciones responsables.

4. Metas

3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana hasta el 2013.
3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares hasta el 2013.
3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% hasta el 2013.
3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta el 2013.
3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA hasta el 2013.
3.2.4. Reducir a 2 por 100.000 la tasa de mortalidad por tuberculosis hasta el 2013.
3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta el 2013.
3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza hasta el 2013.
3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público hasta el 2013.
3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública hasta el 2013.
3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente hasta el 2013.
3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna hasta el 2013.
3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz hasta el 2013.
3.6.1. Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta el 2013.
3.6.2. Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013.
3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013.
3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013.
3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% hasta el 2013.
3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013.

Meta 3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Deporte

Fuente: INEC - ENEMDU - Módulo del Uso del Tiempo, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

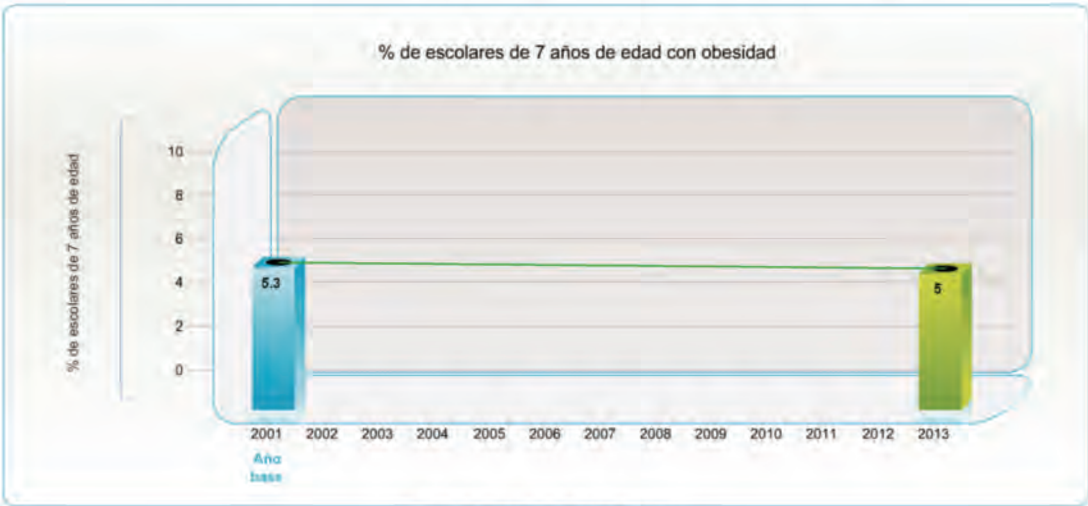
% de la población que realiza actividad física

Canadá 1998: 24%

Fuente: Statistics Canadá

http://www40.statcan.gcca/l01/cst01/famil36aeng.htı

Meta 3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

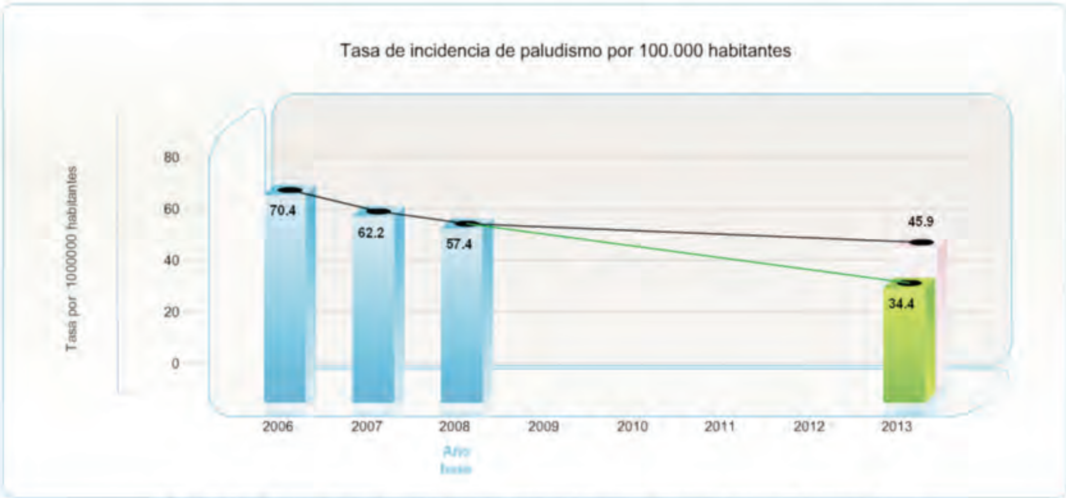
Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2001

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% hasta el 2013



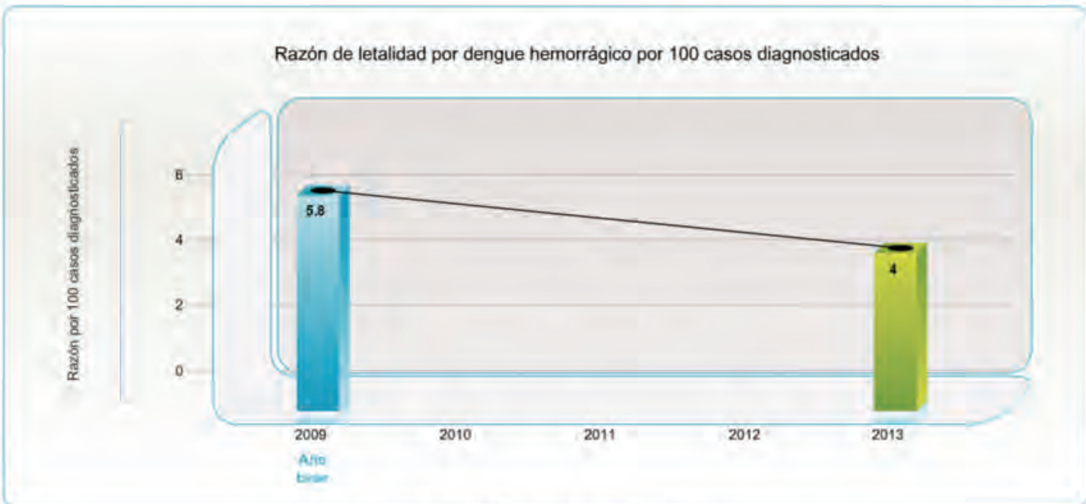
Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública (Rector) - Ministerio de Educación - Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta el 2013



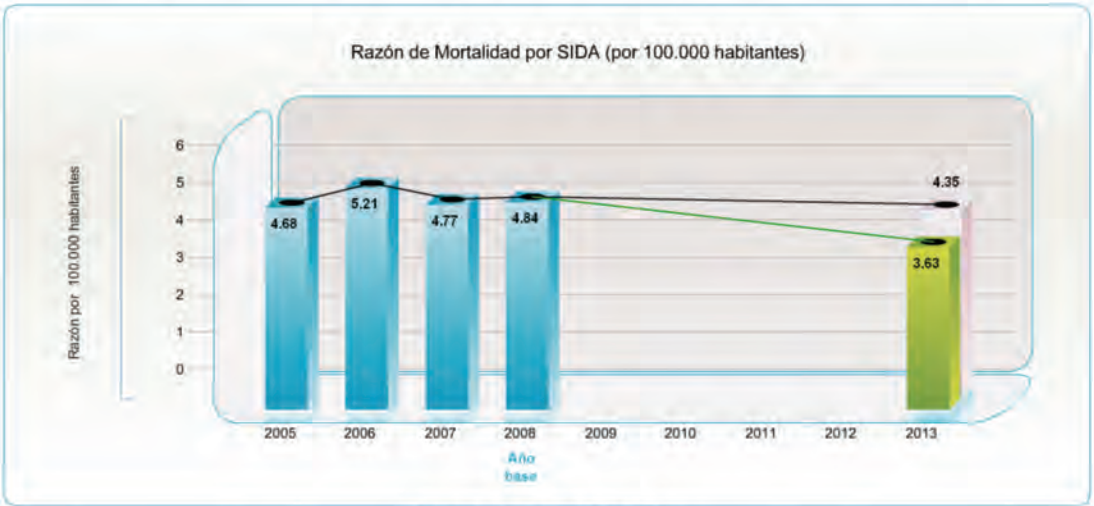
Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Tasa de prevalencia del VIH (15 años y más)

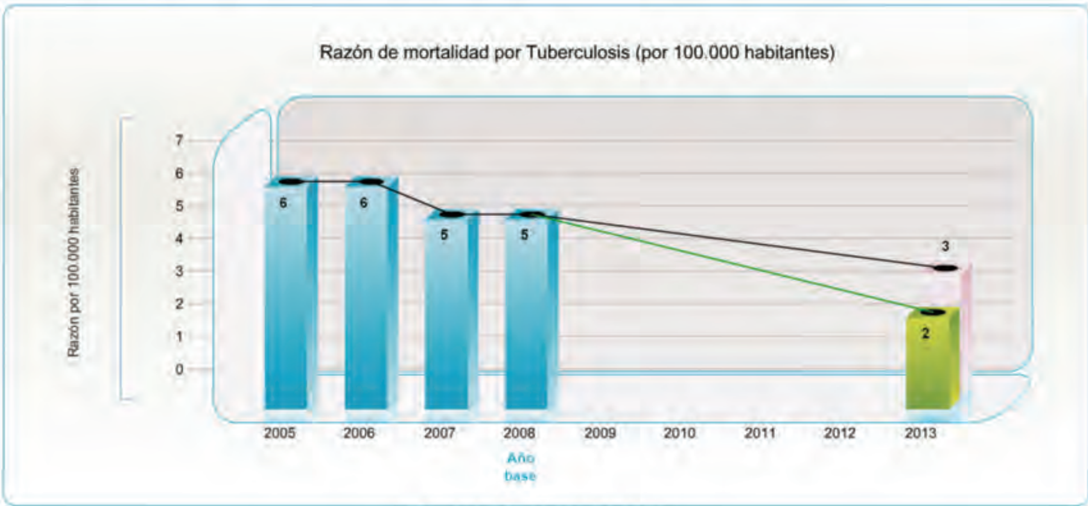
América Latina y el Caribe: 0,6

Países industrializados: 0,4

Ecuador: 0,3

Fuente: UNICEF 2005

Meta 3.2.4. Reducir a 2% la tasa de mortalidad por tuberculosis hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2005-2008

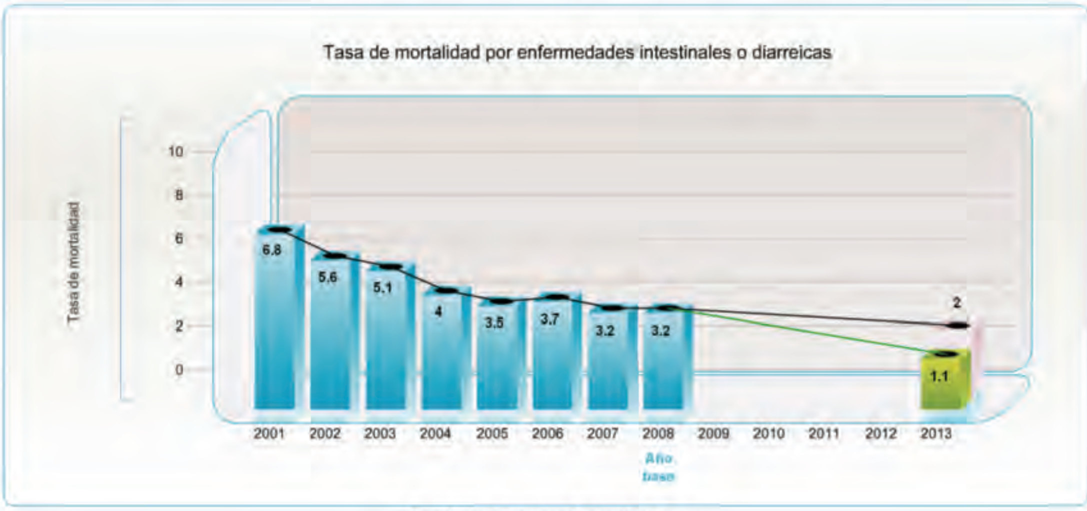
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Meta 3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta el 2013



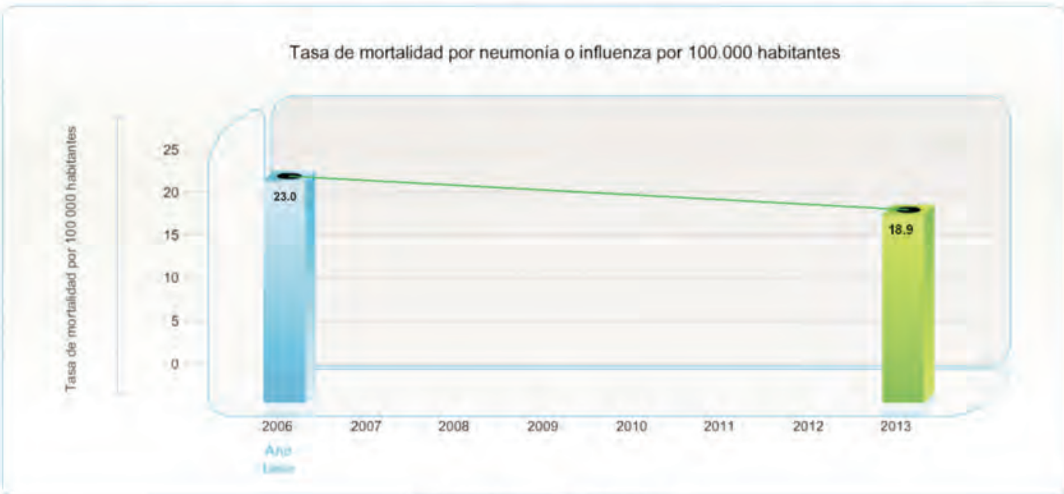
Ejecutor(es): Secretaría Nacional del Agua

Fuente: INEC - Estadísticas Vitales, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza hasta el 2013



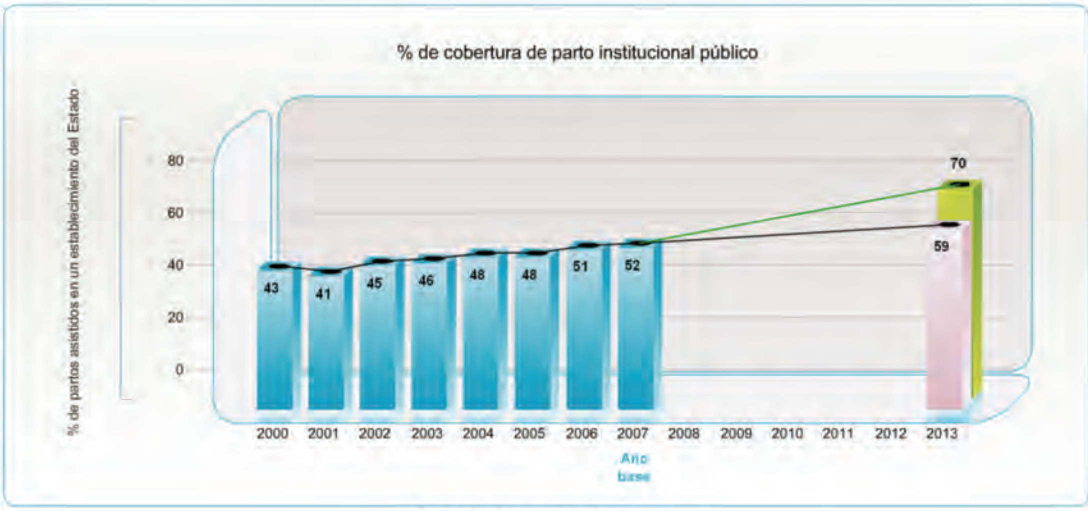
Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC - Estadísticas Vitales, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

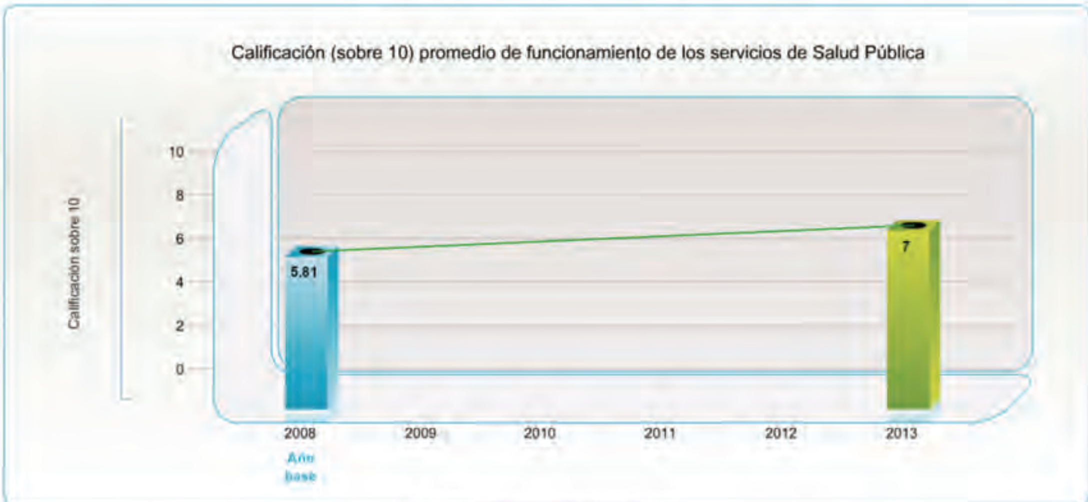
Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2000-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Partos atendidos por personal calificado
América Latina y el Caribe: 87%
Países Industrializados: 99%
Ecuador: 75%
Fuente: UNICEF: 1997-2005

Meta 3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública hasta el 2013



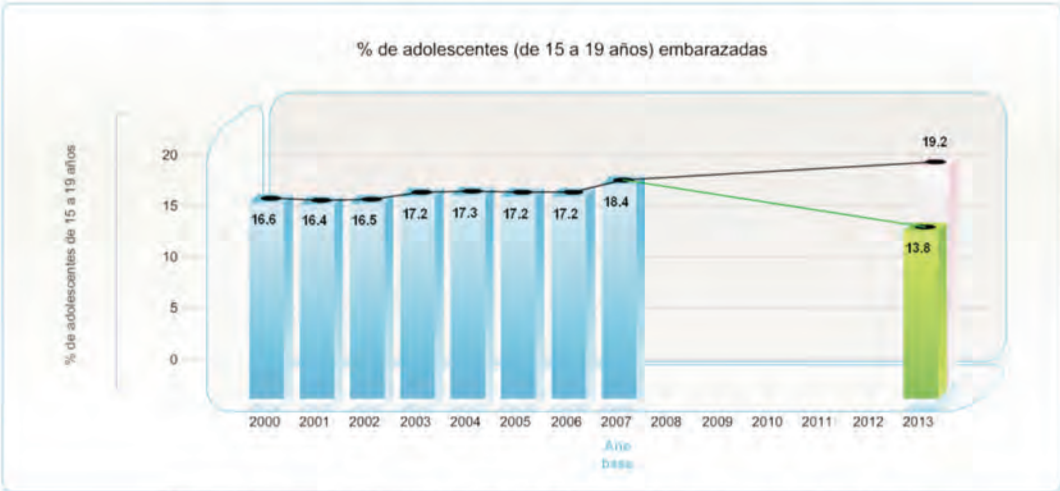
Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública(Rector) - Ministerio de Educación - Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: INEC Estadísticas Vitales, 2001-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Embarazo adolescente

América Latina y el Caribe: 10,4

Promedio Europa del Oeste: 1.9

Fuente: OMS, OPS, 2005

*Dato para América Latina: 5 países

Meta 3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1991-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)

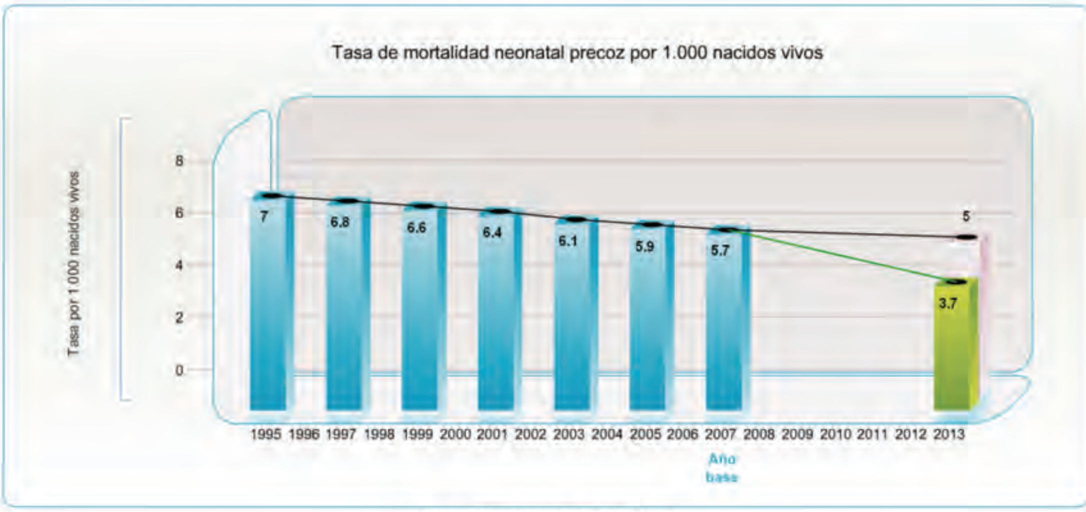
Latinoamérica y Caribe 2000-2005: 91.1

Canadá (2003): 6.9

Ecuador (2004): 76.4

Fuente: OPS

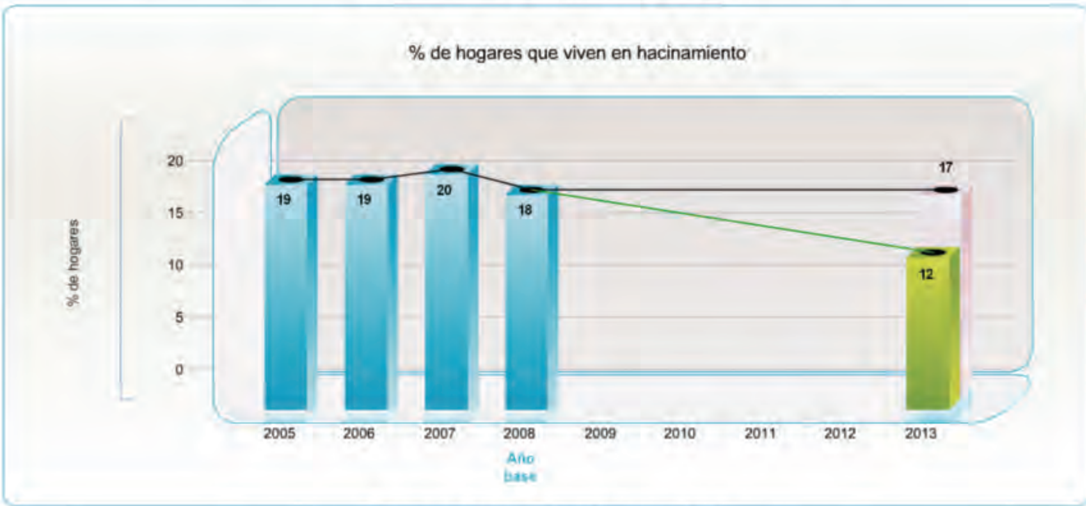
Meta 3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1995-2007	Valores históricos
	Estimado sin Plan
Elaboración: SENPLADES	Meta con Plan

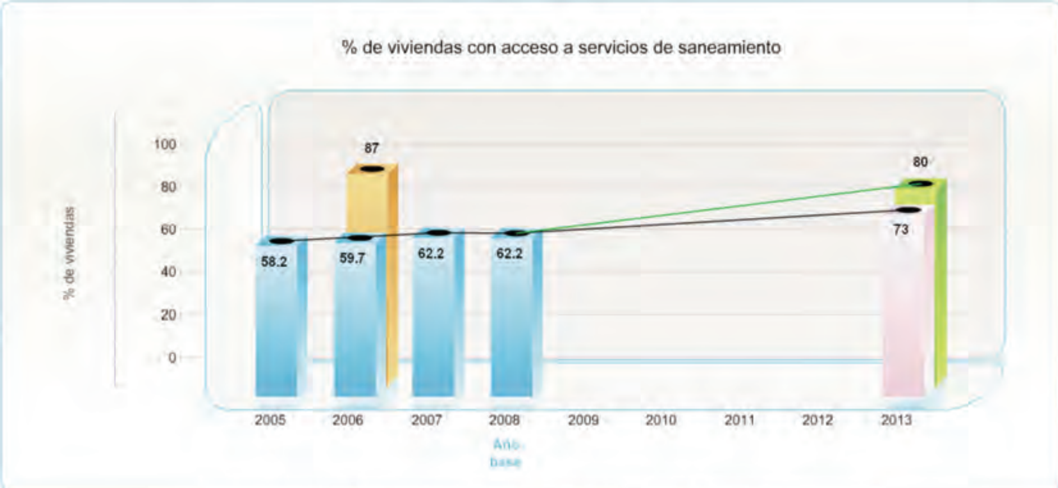
Meta 3.6.1. Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008	Valores históricos	Tenencia segura: (área urbana)
	Estimado sin Plan	América Latina y el Caribe (21 países) 2004: 62%
Elaboración: SENPLADES	Meta con Plan	Ecuador 2003: 56.3%
		Fuente: Índice del BID

Meta 3.6.2 Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda (Rector) - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan
- Promedio América Latina

% de viviendas con acceso a servicios de saneamier

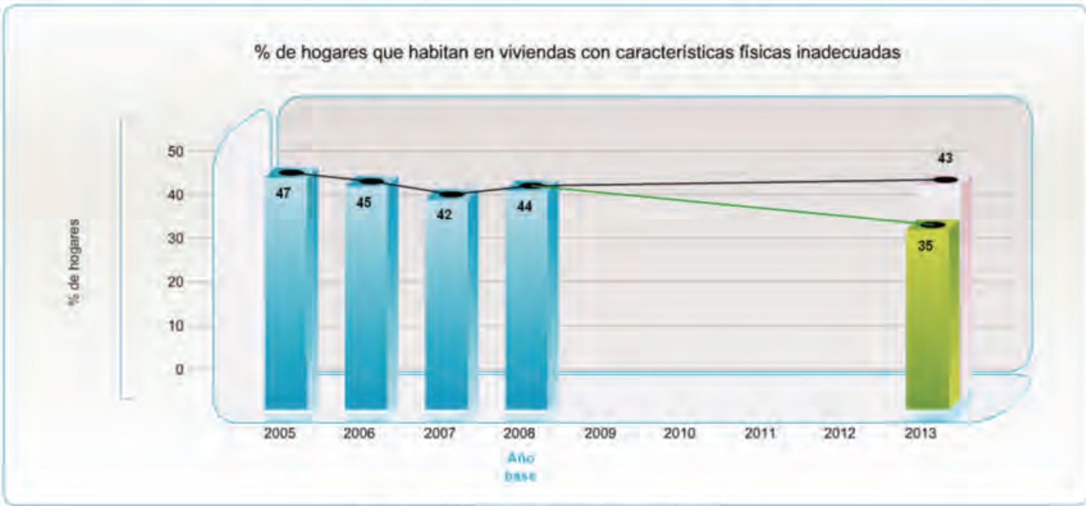
Países Unión Europea 2007: 93%

América Latina: 87%

Fuente: OMS: Estadísticas Sanitarias Mundiales

Acceso a servicios mejorados de saneamiento

Meta 3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan

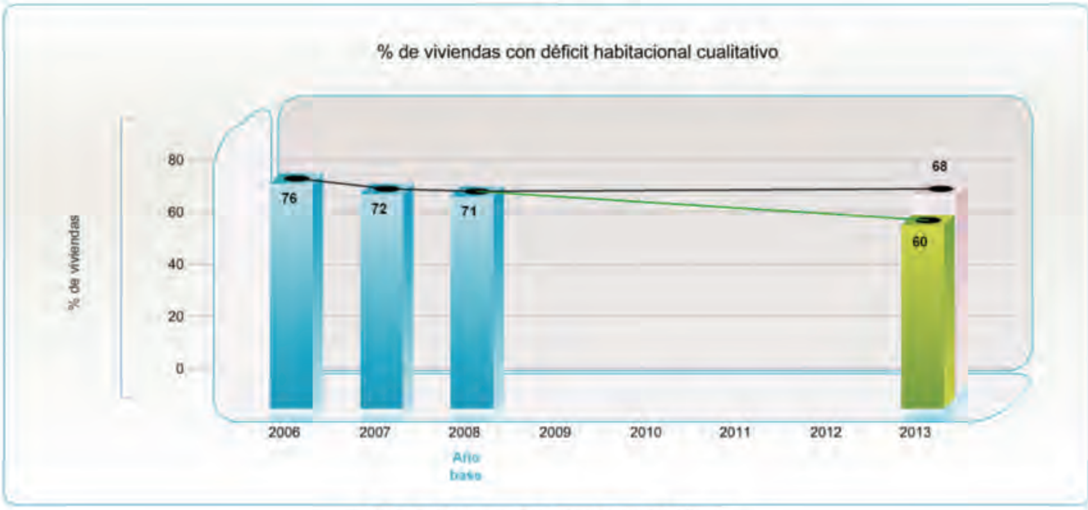
Tenencia segura: (área urbana)

América Latina y el Caribe (21 países) 2004: 62%

Ecuador 2003: 56.3%

Fuente: Índice del BID

Meta 3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013



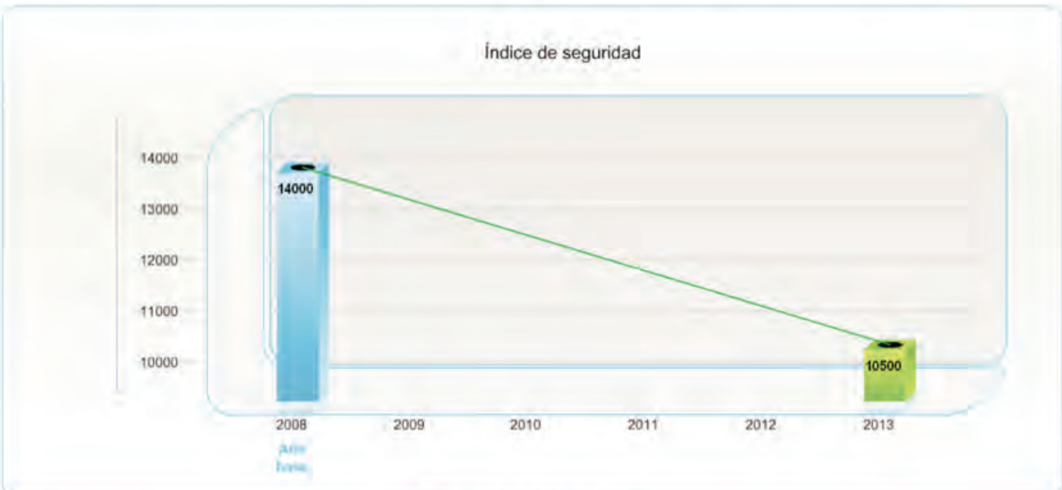
Ejecutor(es): Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC - ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% hasta el 2013



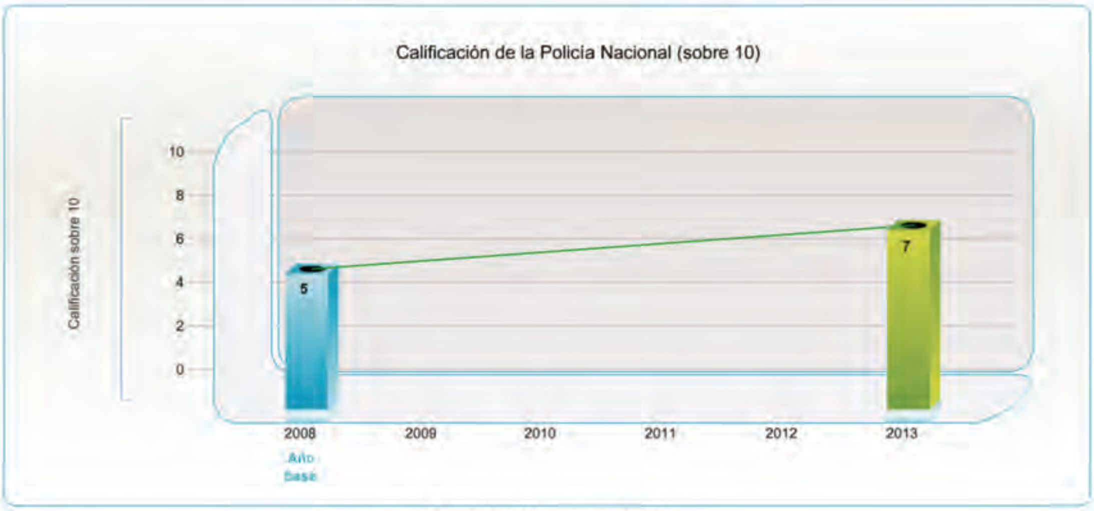
Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno

Fuente: Policía Judicial, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno

Fuente: INEC - Módulo de Calidad de los Servicios, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Calificación de la Policía Nacional

Promedio Unión Europea: 6

Fuente: AEVAL 2007



Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

1. Fundamento

Hasta la expedición de la actual Constitución, los elementos de la naturaleza eran vistos únicamente como recursos supeditados a la explotación humana. Por consiguiente, eran valorados desde el punto de vista estrictamente económico. La Carta Magna da un giro radical en este ámbito, por lo que se entenderá el concepto de garantía de derechos de la naturaleza señalado en este objetivo en el marco del Capítulo II, Título VII, del Régimen del Buen Vivir de la Constitución de la República.[44]

Comprometido con el Buen Vivir de la población, el Estado asume sus responsabilidades con la naturaleza. Asimismo, desde el principio de corresponsabilidad social, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, los diversos sectores privados, sociales, comunitarios y la población en general, deben cuidar y proteger la naturaleza.

La redefinición de relaciones entre personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, por un lado, y su relación con el ambiente, por otra, obliga a repensar la situación de las personas respecto de su entorno y del cosmos. De este modo, los seres humanos están en condiciones de redescubrir su relación estrecha con la Pachamama, y hacer del Buen Vivir un ejercicio práctico de sostenibilidad de la vida y de los ciclos vitales.

El enfoque del Buen Vivir rebasa la concepción desarrollista que imperó en los últimos sesenta años, y que estaba basada en una visión extractivista de los recursos naturales, la expansión de suelos agrícolas y la explotación masiva e intensiva de los recursos mineros y pesqueros. A partir del nuevo marco constitucional, se pretende institucionalizar la prevención y la precaución, en la perspectiva de ver el patrimonio natural más allá de los denominados recursos para explotar.

La responsabilidad de tratar el agua y la biodiversidad como patrimonios estratégicos es un desafío para las políticas públicas del país. De aquí se derivan retos, como lograr cambios significativos en las

[44] Los derechos de la naturaleza son abordados en el Título II, Capítulo VII, de la Constitución en tanto que en el Título VII, Capítulo II se incluyen aspectos relativos a Biodiversidad y Recursos Naturales como parte del Régimen del Buen Vivir. (N. del E.)

instituciones que dirigen la política, la regulación y el control ambiental. Obliga, además, a impulsar la desconcentración efectiva en los territorios, y articularla a la gestión de la nueva estructura estatal, bajo el principio de reconocimiento de la diversidad poblacional, cultural y ambiental, y sin olvidar que el Ecuador forma parte de una comunidad mundial.

Para ello, es indispensable que los cambios planteados estén acompañados de transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global. Aunque el Ecuador, a diferencia de los países más industrializados, no aporta en exceso a la emisión de CO_2, a partir del marco constitucional vigente, puede sentar precedentes históricos de carácter amplio en este ámbito. La no extracción de crudo a cambio de compensaciones monetarias y no monetarias, como propone la Iniciativa Yasuní-ITT, abre una gama de oportunidades para reflexionar críticamente, como sociedad, acerca de los fines y medios para lograr el Buen Vivir.

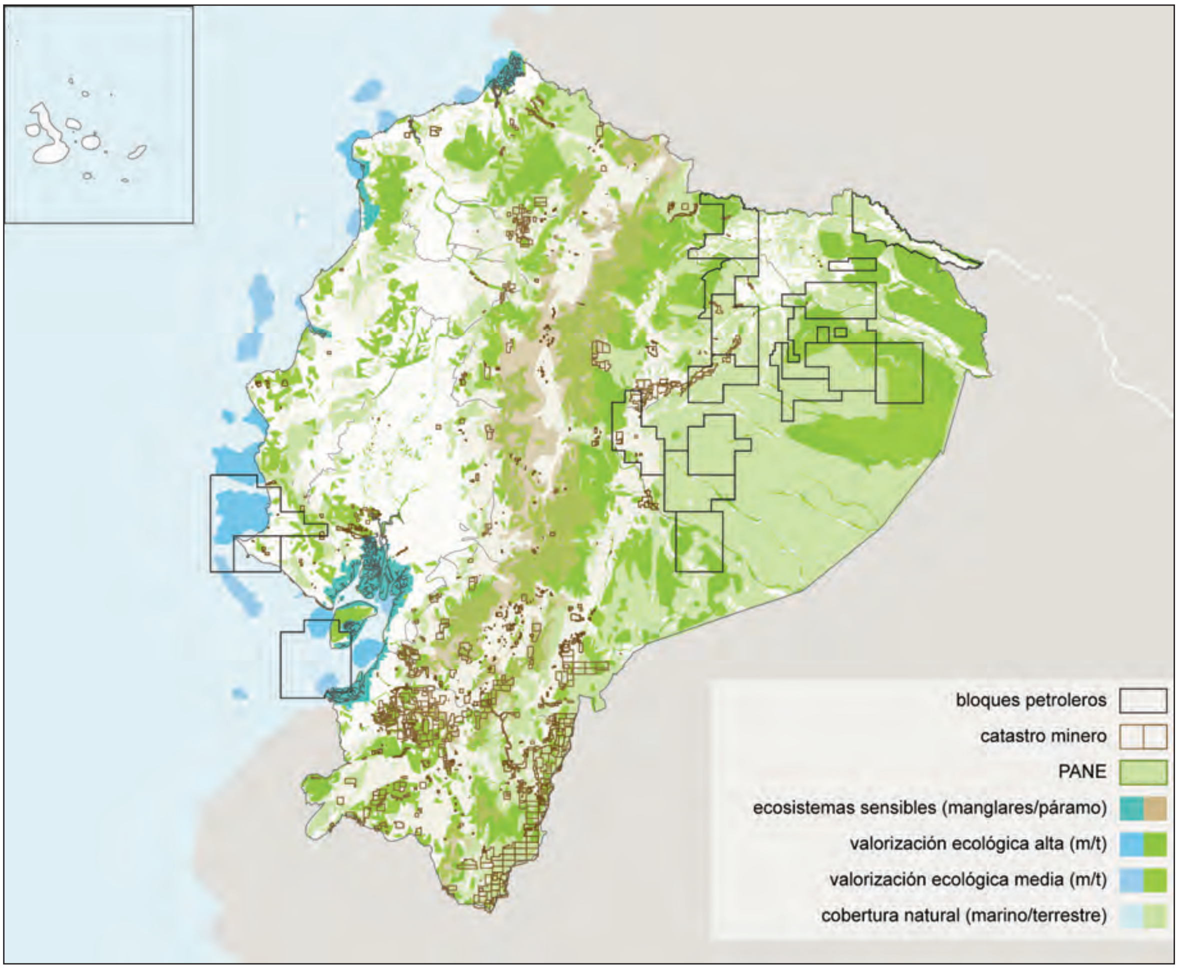
2. Diagnóstico

La dependencia de la economía en los recursos naturales y la degradación ambiental

La política de apertura comercial que primó en las últimas décadas en el Ecuador ha incrementado los patrones de deforestación y de pérdida de la calidad ambiental en ciertas regiones del país. Desde 1980 hasta 2007 las exportaciones crecieron más que las importaciones, con un déficit en la balanza biofísica comercial, que llega a 20 millones de toneladas.[45] Este crecimiento del déficit comercial físico se basa en el incremento en las exportaciones de petróleo y de ciertos productos agrícolas. La primera implicación de esta situación es que el Ecuador exporta más material del que importa en una pauta tradicional en América Latina, que tiene graves secuelas ambientales ya que cada tonelada de producto exportado genera una serie de impactos ambientales (y en algunos casos sociales) que no son integrados al precio. De otro lado, los 20 millones de toneladas de déficit comercial físico con relación al intercambio ecológicamente desigual implican que Ecuador está produciendo más material de lo que ingresa, igualmente con graves consecuencias ambientales.

[45] El Análisis de los Flujos de Materiales (AFM) forma parte de un sistema de cuentas de recursos naturales y basa su fundamento teórico en la concepción de metabolismo social. El AFM permite cuantificar el intercambio físico de materiales de las economías con el ambiente, a través de la construcción de un balance de materiales. Aplicado al comercio exterior, se calcula el Balance Comercial Físico (BCF), donde se contabilizan las importaciones y exportaciones en términos de su peso.

Mapa 7.4.1: Catastro minero y bloques petroleros para 2009



Fuente: TNC – MAE, 2007 /MMP, 2006.
Elaboración: SENPLADES.

Existe una clara reducción de la superficie natural del país y una acelerada degradación y fragmentación del paisaje debido al cambio en el uso del suelo (Sáenz *et. al.* 2002). Para 2001, se estima que la cobertura vegetal continental era de 138.716 km^2, es decir, el 55% del total de su distribución potencial. Por superficie y remanencia, la condición más crítica se encuentra en la vegetación seca y húmeda interandina (25% de remanencia), seguida por el bosque húmedo de la Costa, el bosque seco occidental, el bosque húmedo montano occidental y los manglares (menos del 50% de remanencia). Los humedales, el bosque seco montano oriental, el bosque húmedo montano oriental y el páramo seco tienen una remanencia menor al 75%, mientras que los bosques húmedos amazónicos, los bosques húmedos amazónicos inundables y los páramos húmedos tienen aún una superficie mayor al 75%. La Unión Mundial para la Naturaleza, en su Libro Rojo de Especies Amenazadas (IUCN, 2006), reporta un total de 2.180 especies amenazadas en el Ecuador, debido a la destrucción de su hábitat, el tráfico de especies o la caza y pesca indiscriminadas.

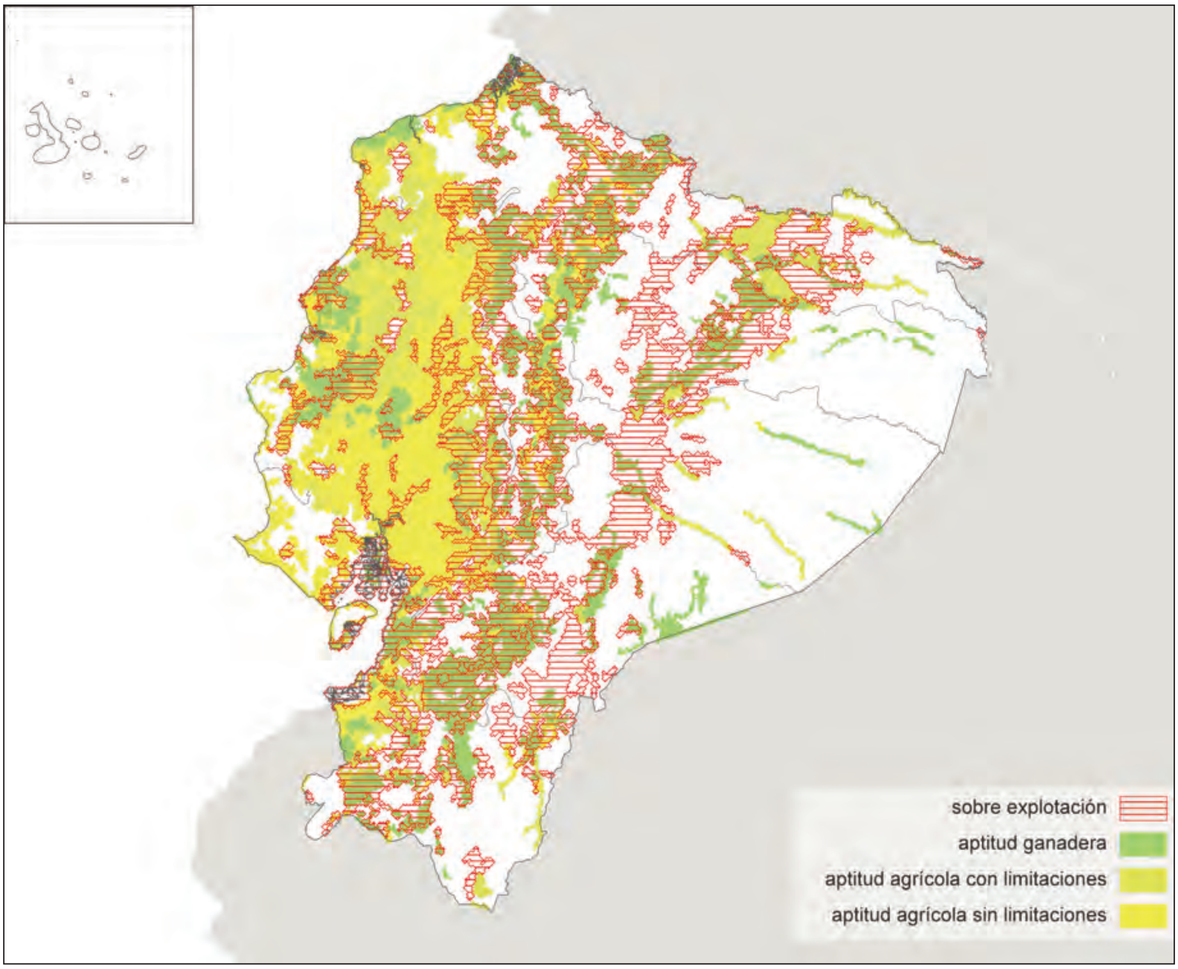
La mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos se relacionan con acciones en el continente. Según la Evaluación Ecorregional del Pacífico Ecuatorial (Terán *et al.*, 2004), solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, mientras el resto se presenta en las zonas costeras. En el sector de pesca y camarón se registran impactos producidos por la generación de desechos sólidos, estimándose que el sector a nivel nacional genera alrededor de 29.000 TM de residuos, los cuales no reciben tratamiento alguno

(Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006). Las zonas de mayor riesgo de contaminación por derrames de petróleo se encuentran en Esmeraldas, Manta, la Península de Santa Elena y el Golfo de Guayaquil. Solo en el Río Guayas y el Estero Salado se estima una descarga de 200.000 galones de aceite por año. La extracción de especies del mar sin ningún control es otra de las grandes amenazas a la biodiversidad. Las especies explotadas muestran cambios en su estructura poblacional, con una reducción significativa del número y tamaño de los individuos, la interrupción en la frecuencia de tallas y reducción de la edad de madurez sexual (Terán *et al.*, 2004). Un serio problema representa la pesca ilegal de pepinos de mar y de tiburones en el Archipiélago de Galápagos. Algunos estudios realizados en el país identifican la existencia de rutas y mecanismos furtivos e ilegales de pesca y comercialización de aletas de tiburón.

El Informe 2000 (Ministerio del Ambiente y otros, 2001) advierte cifras de deforestación con tasas anuales subnacionales entre 1,7 (238.000 has) y 2,4 (340.000 has). Solo en la provincia de Esmeraldas se han deforestado más de 700.000 has de bosques nativos desde 1960 (Larrea, 2006). También en las provincias centrales del Ecuador, como Cotopaxi, se han calculado tasas de deforestación que llegan a 2.860 has anuales (Maldonado Martínez, 2006). En el 2003 los bosques nativos representaban el 13,26% de la superficie nacional, de los cuales, 6'785.563 has se superponen con comunidades afroecuatorianas y pueblos indígenas. De acuerdo con los datos sostenidos por la Coordinadora Nacional de Defensa del Manglar (2005), el 70% de las zonas de manglar y áreas salinas desaparecieron entre 1969 y 1999. Las provincias que mayor pérdida del manglar han tenido son Manabí, con el 85% de su superficie, y El Oro, con el 46%. En cuanto a magnitud, la mayor pérdida la ha sufrido Guayas con una reducción de 19.856 has y El Oro con 16.175 has.

Según el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (2001), los pastos plantados y los cultivos de ciclo corto ocupan el 23,7% del total de la superficie del país, y la arboricultura el 6,2%. El restante 9,1% son cultivos de arroz, palma africana y camaroneras. El 5,3% de la superficie se encuentra erosionada o en proceso de erosión, principalmente en la región Sierra (Sáenz, 2005). El bosque húmedo de la Costa ha sido ocupado en más del 75% para la agricultura, seguido por el bosque seco occidental y la vegetación interandina con más del 70% de ocupación. De acuerdo al Análisis Ambiental País (Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006), el sector agropecuario es uno de los más desprovistos en términos de inversión, recuperación del suelo y mejora de la calidad productiva. En consecuencia, encontramos un avance indiscriminado de la frontera agropecuaria sobre los ecosistemas remanentes. Un cultivo de rápida expansión ha sido la palma africana, con más de 207.285,31 has acumuladas según el censo de ANCUPA en el 2005, lo que ha significado la conversión de 8.000 has de bosque nativo (Barrantes, 2001). Así también, el cultivo de flores y otros productos no tradicionales registra altos impactos sociales relacionados a la modificación de patrones de producción (la OIT registra, en el 2002, la presencia de 6.000 niños y adolescentes en floricultoras). Entre tales impactos cabe señalar la salud de los trabajadores, contaminación en el uso de agua para riego e impactos en la seguridad alimentaria por reducir el mercado nacional de productos agrícolas a favor del aumento del mercado internacional (Barrantes, 2001).

Mapa 7.4.2: Zonas de aptitud agrícola y áreas de conflicto por actividades productivas, Ecuador, 2000



Fuente: MAG, 2000.
Elaboración: SENPLADES.

Casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano está bajo contratos de asociación para la exploración o la explotación de petróleo (Fontaine, 2003). Los crecientes problemas derivados de la degradación ambiental, la pérdida acelerada de espacios naturales, la constante ocupación de tierras indígenas y comunitarias, así como la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico, vienen acompañados, desde la década de los años setenta, de conflictos socio-ambientales.

Las actividades forestales provocan constantes conflictos con demandas sociales y legales de comunidades indígenas, afroecuatorianas, campesinas y de organizaciones ambientalistas, que demandan la adopción de efectivos mecanismos de control y sanción a la tala indiscriminada (Lara, 2002). Hoy en día existe un serio conflicto derivado de la decisión de establecer una zona de co-manejo entre comunidades indígenas Awá y comunidades afroecuatorianas en territorios ubicados en la Parroquia de Ricaurte-Tululbí, en la provincia de Esmeraldas. El conflicto, en torno al proceso de destrucción del manglar, data desde la década de los ochenta, cuando pobladores locales asociados a organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, iniciaron una campaña de defensa del manglar. La dinámica del conflicto ha implicado demandas sociales a los poderes públicos para adoptar mecanismos eficientes de control al avance de la industria camaronera y a la tala de manglares.

Respecto del sector minero, los principales conflictos que se dan ocurren en la actualidad en las

provincias de Imbabura, Morona Santiago, Azuay y Zamora Chinchipe. Estos conflictos han implicado numerosas confrontaciones físicas entre pobladores y trabajadores de las diferentes empresas; acciones legales de parte y parte, y acciones de hecho para impedir el ingreso de trabajadores de las compañías a las áreas de las concesiones.

La biodiversidad y el patrimonio natural

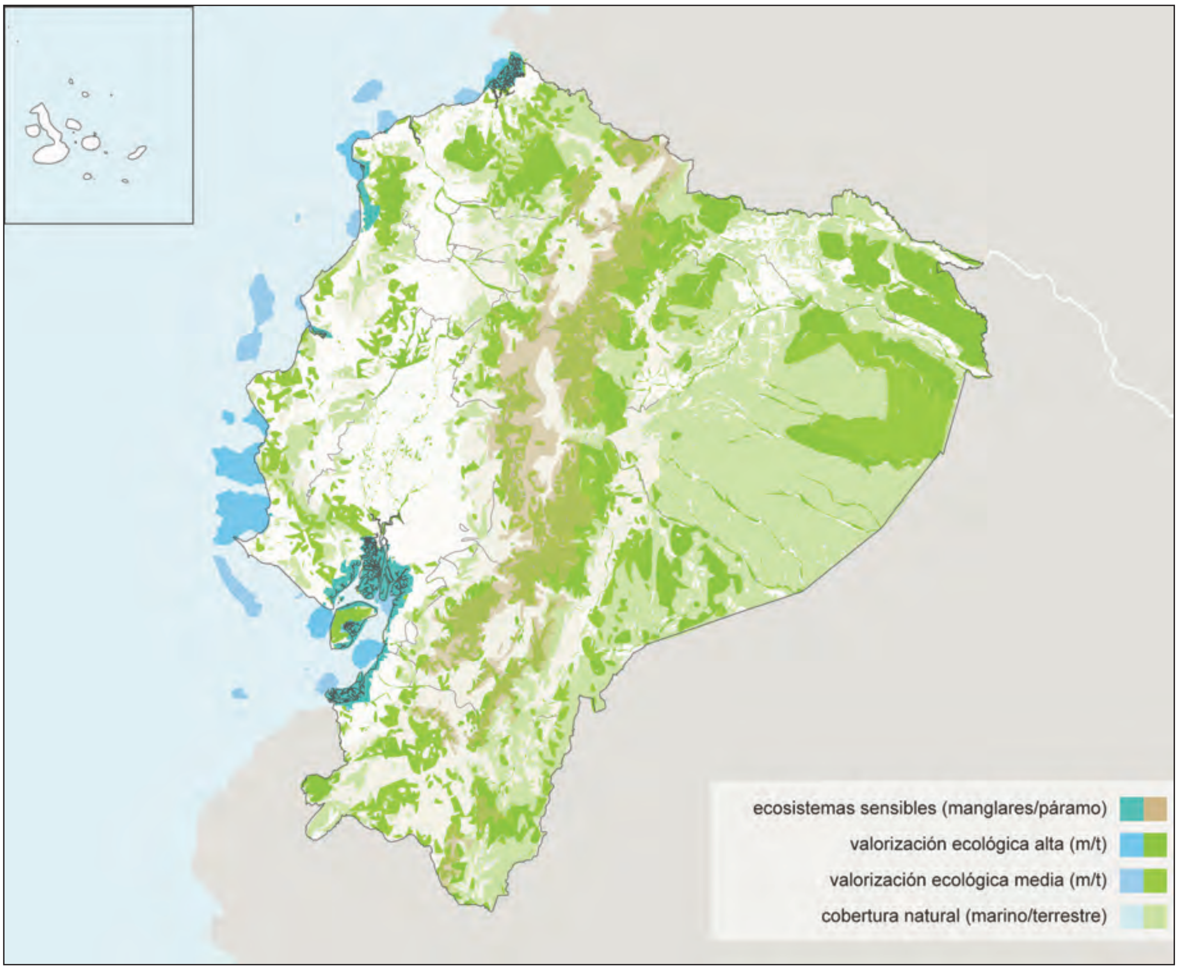
Ecuador posee una gran diversidad geográfica, biológica y étnica en un espacio relativamente reducido (256.370 km^2), en donde convergen los Andes, la Amazonía y la Cuenca del Pacífico. Está entre los 17 países megadiversos del mundo, aunque es el más diverso si se considera su número de especies por unidad de superficie (0.017 especies/km^2). Esto significa que posee 3 veces más especies por unidad de superficie que Colombia y 21 veces más que Brasil (Coloma *et al.*, 2007).

Forma parte de varias eco-regiones terrestres, dos de ellas con reconocimiento mundial como áreas calientes de biodiversidad (*hotspots*): el «Tumbes-Chocó-Magdalena», que se extiende principalmente por el Noroeste del país, y el de los Andes Tropicales.

El Ministerio del Ambiente reporta, al 2009, 40 áreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con una cobertura territorial del 19% de la superficie del país. Solo el Archipiélago de Galápagos tiene una protección cercana al 97% del territorio, seguidas por Napo, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua, con una superficie protegida mayor al 30%. La mayoría de provincias no sobrepasa el 20% de protección territorial, y en algunos casos, como Carchi, Manabí, Azuay, Bolívar, El Oro, Guayas, Santa Elena, Loja y Los Ríos, la protección es menor al 5% de su respectiva superficie.

Según el estudio de Identificación de Vacíos y Prioridades de Conservación para la Biodiversidad en el Ecuador Continental (Cuesta-Camacho *et al.*, 2006), para mantener toda la representatividad de la biodiversidad y garantizar, entre otros factores, la viabilidad e integralidad de los ecosistemas, se debería llegar al 32% de protección nacional (82.516 km^2). Actualmente, se ha cumplido el 58,52% de la meta. La prioridad es sobre la Costa, donde aún falta por alcanzar el 70% de protección, para un total de 17.585 km^2 (26% del total de la región Costa). Esta protección debería iniciar por las provincias de Los Ríos, Guayas, El Oro, Manabí, Santa Elena y Esmeraldas. La región Sierra ha cumplido con el 36% de la meta de un total de 17.069 km^2 (27% del total del territorio de la región). La protección debería dirigirse principalmente a Loja, Carchi, Azuay, Bolívar, Imbabura y Pichincha. La Región Amazónica ha alcanzado el 75% del total de la meta esperada (39.617 km^2, que representan el 34% del total de la región). La protección debería iniciarse por las provincias ubicadas en la región centro sur de la Amazonía: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza. Galápagos, en términos de protección territorial, es la provincia con mayor cumplimiento de la meta, siendo cercana al 97% (Mapa 7.4.3).

Mapa 7.4.3. Prioridades de conservación terrestres y marinas, Ecuador, 2007



Fuente: TNC – MAE, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

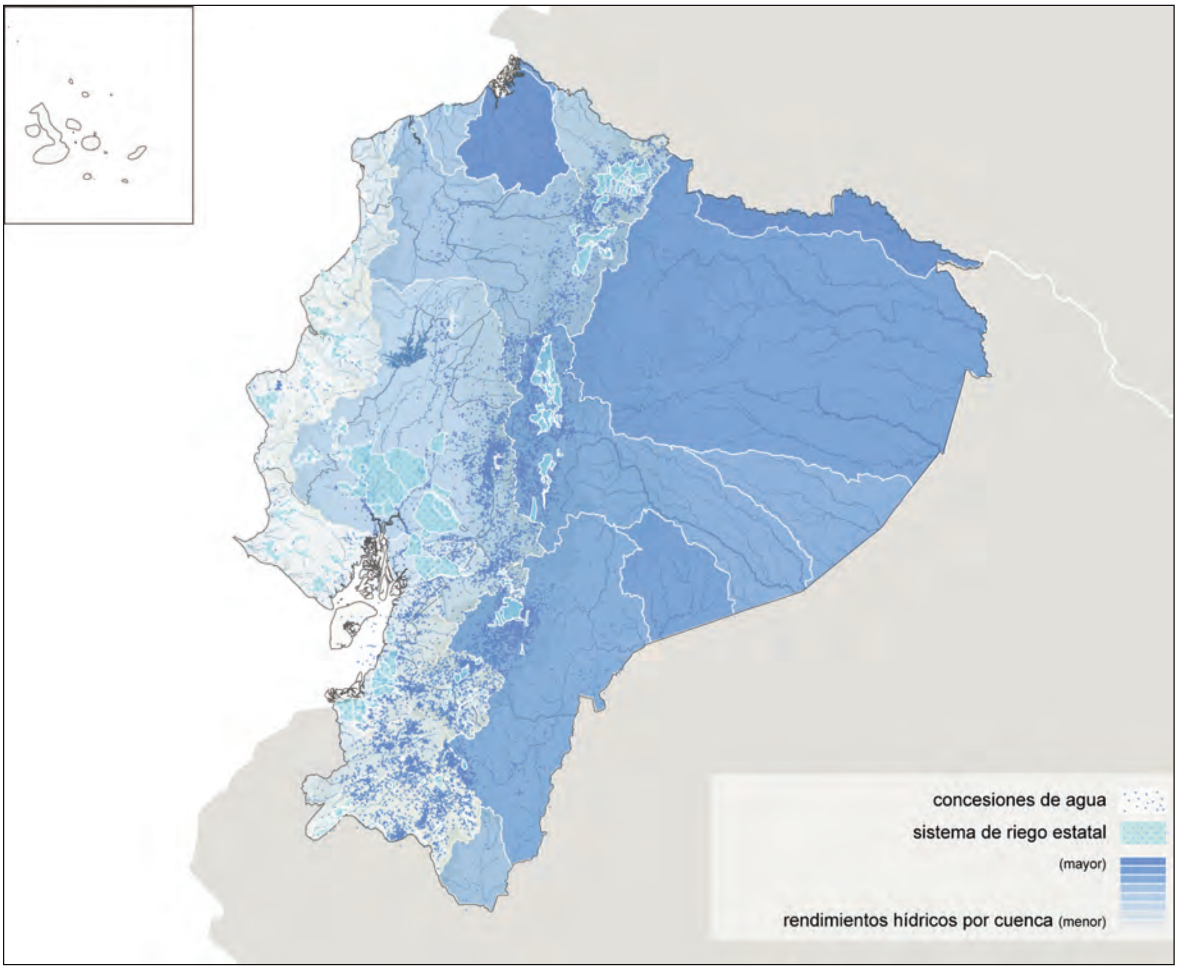
Según el estudio Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en el Ecuador Continental (Terán *et al.*, 2007), se deben priorizar 25 zonas marino-costeras con un total de 933.450 has de la franja ecuatoriana. Aproximadamente, el 18% del total priorizado (no se considera la zona marina de Galápagos) tiene algún nivel de protección. Las zonas de mayor prioridad se ubican en la zona costera y marina de Esmeraldas, Manabí, Guayas y Santa Elena.

La población ecuatoriana tradicionalmente ha utilizado la biodiversidad para su beneficio: como medicina, en la agricultura, en la actividad pecuaria, en sus ritos, costumbres y tradiciones. Ecuador ha contribuido significativamente al desarrollo y difusión de esta biodiversidad en el mundo: productos como la papa, la cascarilla o quina, (*Cinchona sp.*) el cacao, las plantas medicinales y sus derivados, el principio activo de la epibatidina, (analgésico 200 veces más poderoso que la morfina), o la industria del camarón (MAE, 2001).

La degradación del patrimonio hídrico y las inequidades en su acceso

Los problemas del recurso hídrico se concentran en la pérdida de la cantidad y la calidad debido a la sobreexplotación de las fuentes, el incremento de la contaminación, el uso de tecnología anticuada, a trasvases sin planificación y la acelerada deforestación de cuencas hidrográficas (Granda *et al.*, 2004).

Mapa 7.4.4: Rendimiento hídrico por cuenca y sus usos actuales



Fuente: SENAGUA, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

Según estudios realizados por el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (2007), los recursos hídricos del país podrían encontrarse en un alto nivel de vulnerabilidad a los cambios en el clima. Así, con el aumento en un grado centígrado de temperatura y la baja de un 15% en la precipitación, las cuencas que cubren las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Carchi, Imbabura, Napo, Pastaza y Guayas incrementarían su déficit de agua, principalmente en los meses de julio a diciembre.

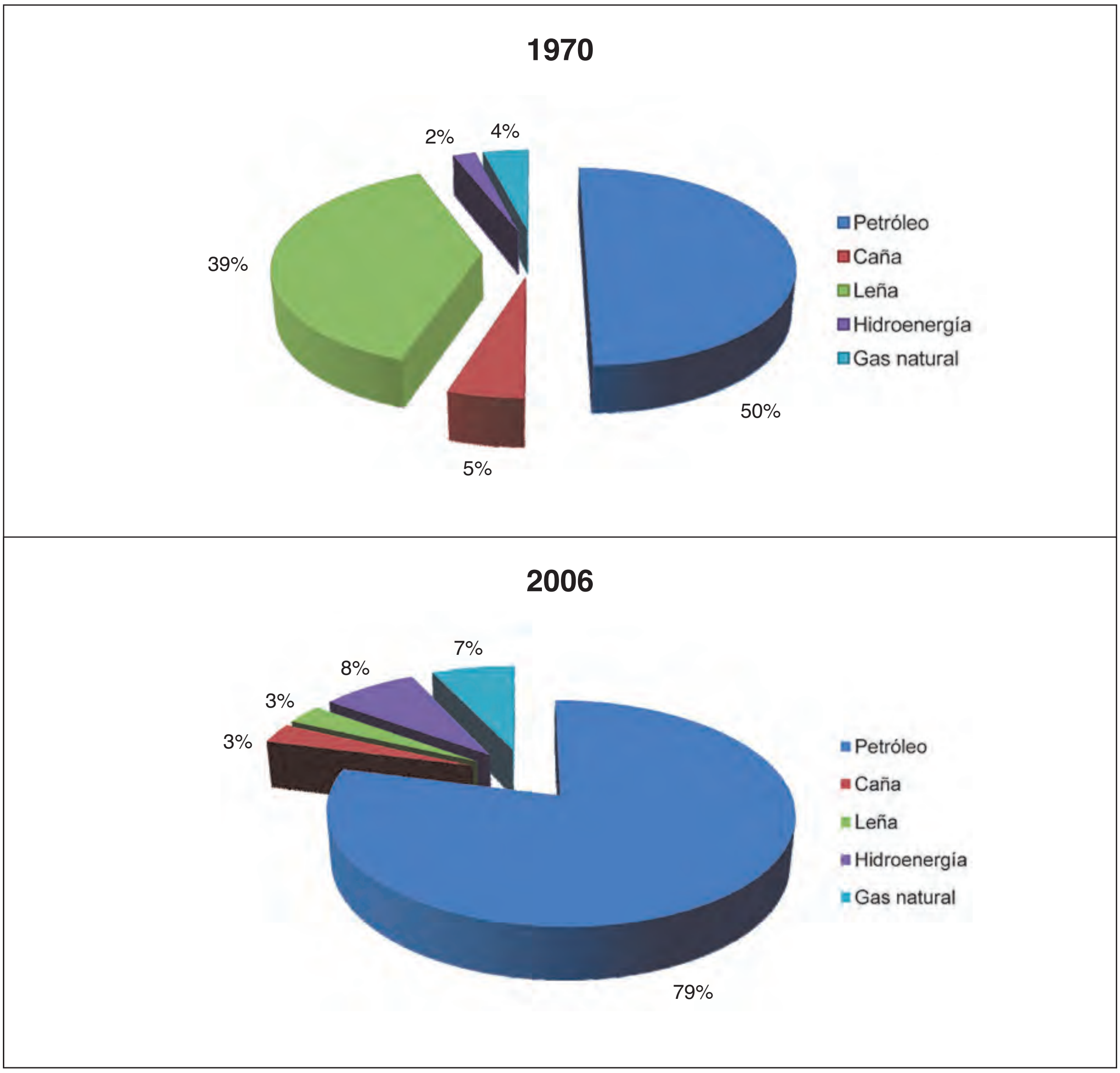
El cálculo del uso de agua (dato de 1989) era de 22.304 Hm^3/año en generación hidroeléctrica y de 22.500 Hm^3/año en consumo (81% riego, 12,3% uso doméstico, 6,3% al uso industrial y 0,3% usos varios). Del total del agua captada se estiman pérdidas de traslado de entre el 15% y el 25% por problemas en la infraestructura. El porcentaje de viviendas con agua entubada ha subido progresivamente: en 1995 el promedio nacional era del 37%, pasando al 40% en 1999 y hasta el 48% en el 2006 (INEC/MAG-SICA, 2001).

Las posibilidades de diversificación de la matriz energética

La matriz energética en el Ecuador depende actualmente, en forma mayoritaria, de los combustibles fósiles. De acuerdo al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (2008) en el Ecuador la dependencia por los combustibles fósiles ha crecido sosteniblemente llegando a ocupar el 80% de la oferta de energía primaria. Este estudio identifica algunos aspectos claves sobre la matriz energética del Ecuador como:

- La excesiva dependencia de combustibles fósiles ha aumentado la vulnerabilidad del país.
- Se ha invertido muy pocos recursos en buscar fuentes diversas de generación energética.
- El 80% del gas natural se desperdicia, ya que no se inyecta en las formaciones geológicas o se lo procesa para el uso doméstico.

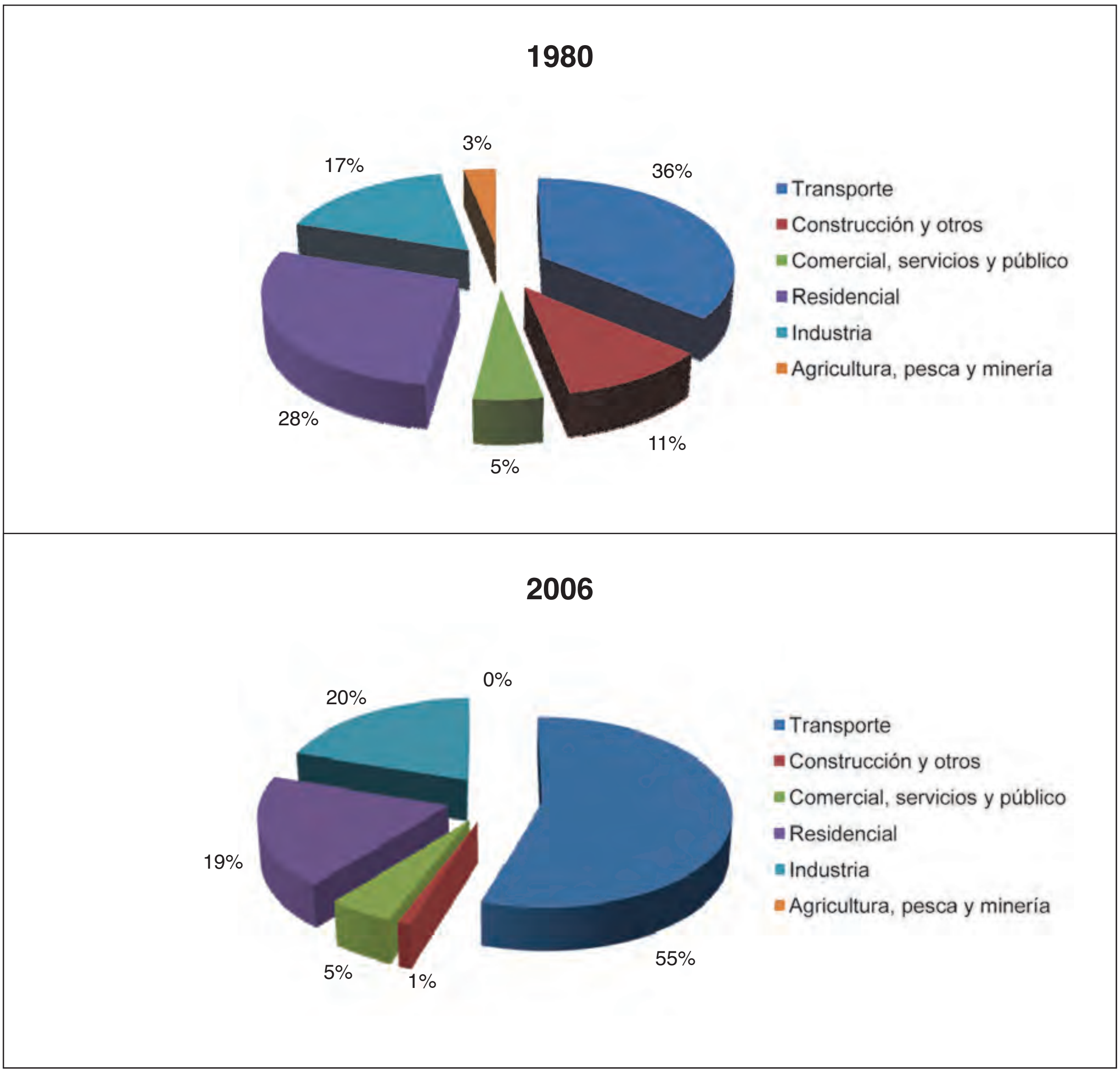
Gráfico 7.4.1: Oferta de energía primaria, Ecuador, 1970 y 2006



Fuente: OLADE en MEER, 2008.
Elaboración: SENPLADES.

- Hay muy poco impulso para la utilización de energía geotérmica, eólica o solar. No se presentan estrategias claras para incentivar a los consumidores y empresarios a generar energía renovable.
- No hay capacidad de refinación suficiente del crudo ecuatoriano.
- Hay un incremento sostenido en la demanda de energía para el transporte y la industria, que ha aumentado de 36 a 55% en los últimos 16 años.

Gráfico 7.4.2: Consumo de energía por sectores, Ecuador, 1980 y 2006



Fuente: OLADE en MEER, 2008.
Elaboración: SENPLADES.

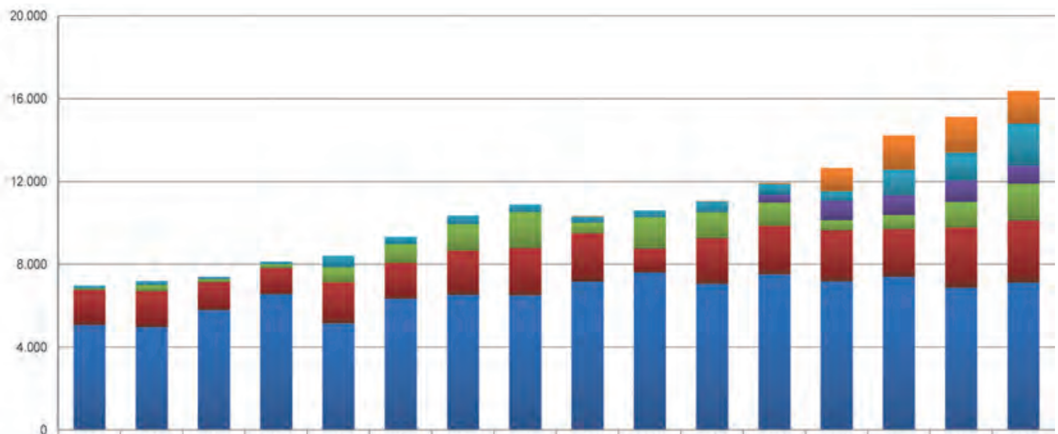
En Ecuador no hay capacidad instalada para la generación de biocombustibles, pero esta ha sido identificada como una actividad productiva prioritaria. Se está diseñando una estrategia para utilizar el etanol derivado de la caña de azúcar, que se mezclará con la gasolina, y para utilizar palma africana para desarrollar biodiésel.

Finalmente, como exponen Cuesta y Ponce (2007), el 40% de las familias más pobres en el Ecuador capturan solamente el 22,5% del beneficio del subsidio al gas, mientras las clases medias y altas capturan el restante 77,5%.

En cuanto a la energía eléctrica, en Ecuador hay una capacidad instalada de 4.000 MW, que se componen por un 41% de fuentes hidroeléctricas, 49,9% de fuentes termoeléctricas (de búnker, diésel y gas natural), y 9,1% se importan desde Colombia (CONELEC, 2009). En el año 2006, la generación bruta de energía eléctrica en el Ecuador alcanzó algo más de 16 mil GWh,

mientras que la energía facturada fue alrededor de 11 mil GWh. La diferencia la componen 3500 MW en pérdidas en la transmisión y distribución de energía y 1500 MW en autoconsumo. De acuerdo a la energía facturada, el consumo de energía eléctrica en el Ecuador es demandado en un 41% por residencias, 22% por el comercio, 19% por el sector industrial, el 8% por alumbrado público y el restante 10% por diversos actores (CONELEC, 2009).

Gráfico 7.4.3: Energía eléctrica total: producida e importada, Ecuador, 1991-2006
(GWh)



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Importación									24		22	56	1.120	1.642	1.723	1.570
Térmica MCI	117	173	102	123	553	352	414	357	276	326	527	510	466	1.242	1.346	2.021
Térmica Gas Natural												374	939	949	1.030	885
Térmica Gas	79	310	153	182	740	910	1.280	1.731	527	1.512	1.247	1.124	485	672	1.239	1.779
Térmica Vapor	1.703	1.740	1.346	1.273	1.975	1.735	2.134	2.296	2.329	1.163	2.206	2.355	2.477	2.311	2.906	2.999
Hidraúlica	5.076	4.974	5.810	6.565	5.161	6.343	6.534	6.506	7.177	7.611	7.071	7.524	7.180	7.412	6.883	7.129

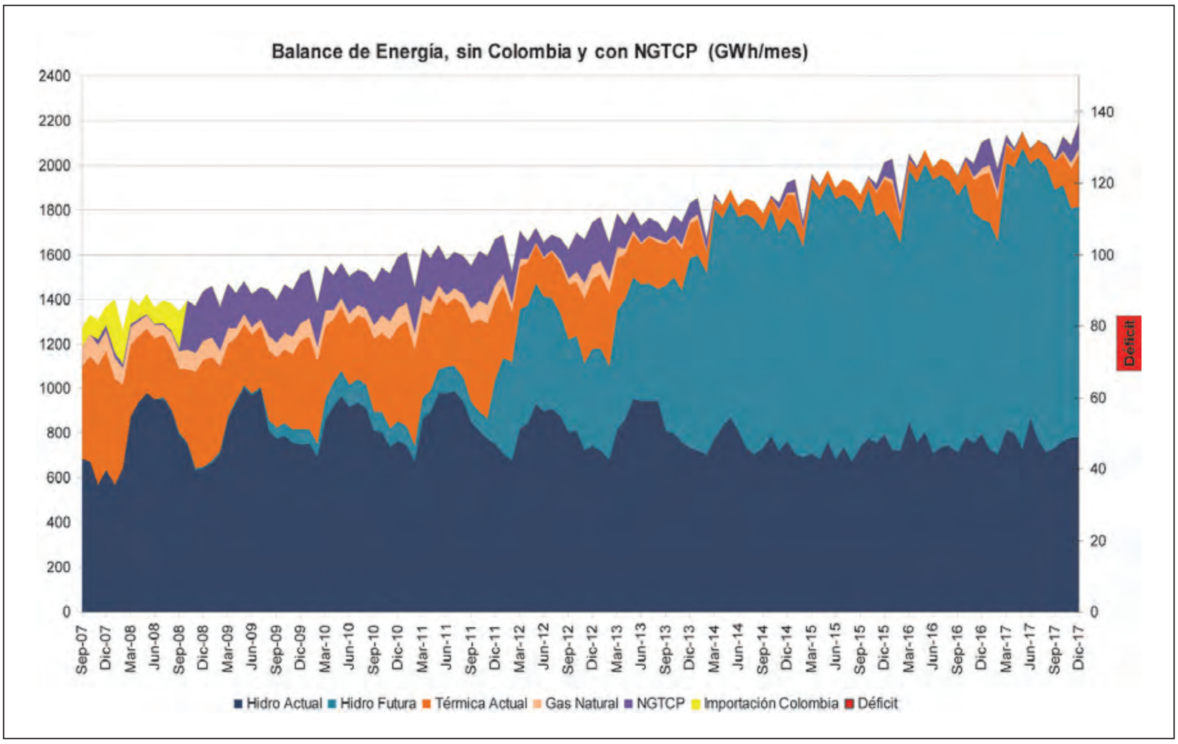
Fuente: CONELEC, 2008.
Elaboración: SENPLADES.

En el Gráfico 7.4.3 se puede observar cómo ha variado la composición de la energía eléctrica en el Ecuador en los últimos 16 años. En el año 1991 la energía de fuentes térmicas representaba el 27%, mientras que para el año 2006 representa el 47% del balance de energía total producida; y la hidroelectricidad pasa del 73% al 44%, en el mismo período. Este cambio de la matriz energética tiene algunas repercusiones:

- Entre 1997 y 2006 la demanda de energía eléctrica se duplicó. Este incremento es mayor al crecimiento poblacional (se aumentó la cobertura de energía a la población al 94%, pero también representa un aumento en la energía total consumida en los hogares), y mayor al crecimiento del PIB en los mismos años.
- El Ecuador deja de invertir en fuentes sustentables de energía eléctrica y reemplaza el incremento de la demanda, en un primer momento, con la implementación de centrales térmicas y, en un segundo momento, en la importación de energía desde Colombia, que para el año 2006 llega a 1570 GWh. Las fuentes térmicas demandan combustibles fósiles (diesel, *fuel oil*) que no se producen en el país, con serias repercusiones en las finanzas públicas. En el año 2007 el monto destinado para la importación de derivados fue alrededor de US$ 2.300 millones.

- La generación de energía eléctrica produce impactos ambientales no considerados en la estructura de precios ni en las inversiones del sector. El incremento en las emisiones de CO_2 que tienen como base las fuentes térmicas es significativo. Los impactos ambientales de la construcción de plantas hidroeléctricas están relacionados al embalse del agua en grandes zonas altas en biodiversidad, como es el flanco oriental de la cordillera de los Andes, con el consecuente impacto en comunidades locales de altos niveles de pobreza.

Gráfico 7.4.4: Proyección de energía eléctrica producida hasta el año 2017 (GWh/mes)



Nota: NGTCP es la nueva generación termoeléctrica que desde el año 2008 se prevé reemplazará la energía importada de Colombia.
Fuente: PME (CONELEC, 2007).
Elaboración: SENPLADES.

Con la tendencia de crecimiento de la energía desde el año 1990 al 2006, CONELEC estima que para el año 2022 la demanda de energía eléctrica facturada será de 14 millones de MWh. Depender de la generación hidroeléctrica, es potencialmente peligroso, puesto que la variabilidad en los regímenes de lluvias aumenta, como consecuencia del cambio climático, y es necesario prever años de sequía graves. De ahí la necesidad de impulsar la generación de proyectos de fuentes alternativas como son la geotérmica, mareomotriz, eólica, solar. Se espera que la generación térmica se reduzca desde el año 2012 con la operación de los proyecto Sopladora y Coca Codo Sinclair (CONELEC 2007)[46]. Finalmente, no hay una meta clara respecto a la reducción y ahorro en el consumo de energía en el Ecuador.

La contaminación ambiental

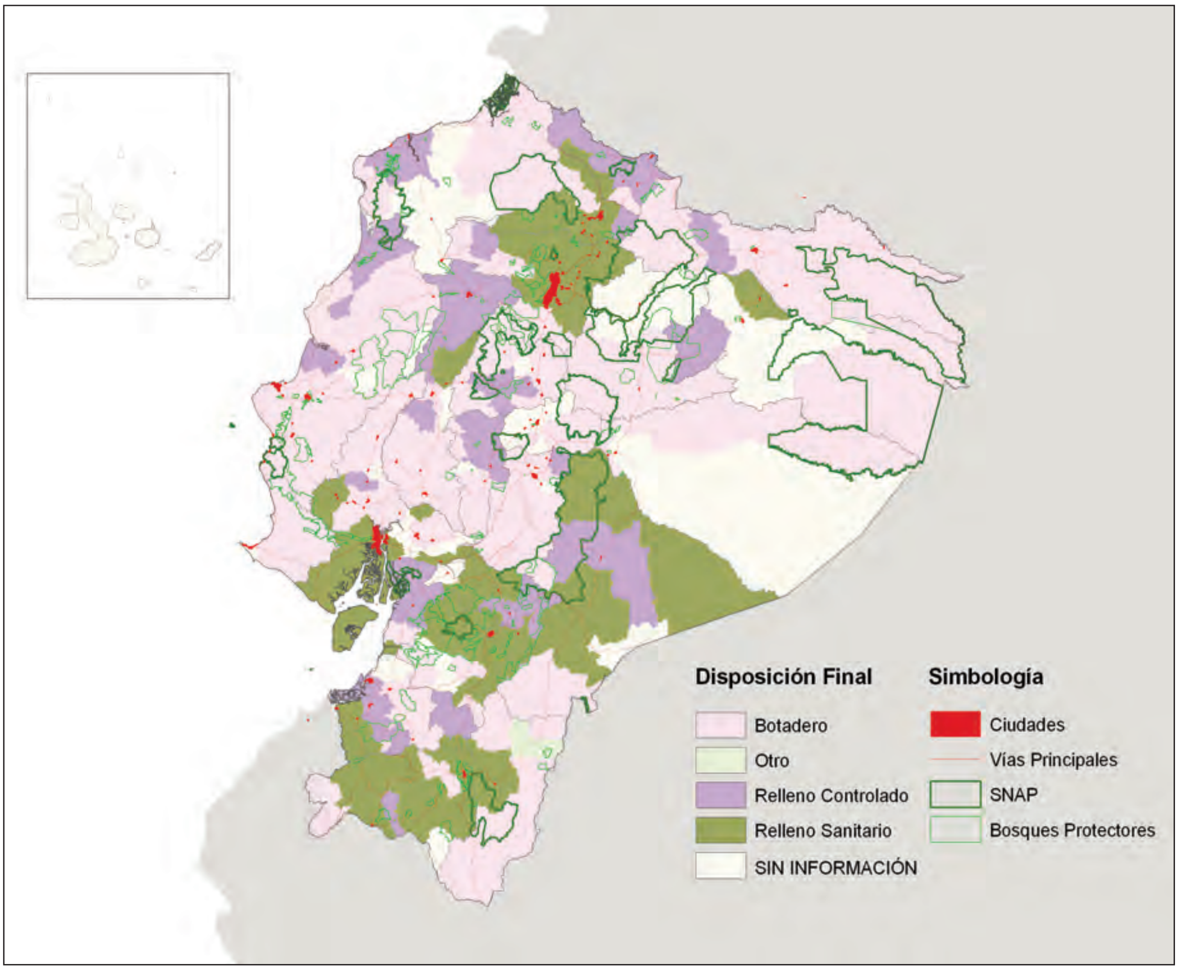
El Análisis Ambiental País (Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006) destaca el posicionamiento creciente de las municipalidades, especialmente en el control de la contaminación industrial, donde se registran experiencias muy

[46] Desde la entrada en operación del proyecto Coca Codo Sinclair se espera que la generación hídrica alcance el 90% de la capacidad instalada.

positivas como la de los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Sin embargo, en las ciudades medianas y pequeñas la gestión ambiental es débil o inexistente. Basta con observar ejemplos como la cobertura de la recolección de basura o tratamiento de desechos, así como la brecha que existe en el tratamiento de descargas que se hace a los cuerpos de agua. En Ecuador solo el 5% de las aguas negras tienen algún nivel óptimo de tratamiento.

Debido al acelerado y desordenado crecimiento urbano, aún podemos notar la persistencia de problemas como: (1) contaminación atmosférica asociada al transporte, industria, minería y generación eléctrica; (2) altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales; (3) inadecuado manejo del crecimiento urbano, con la consecuente degradación ambiental expresada en la congestión, contaminación, ruido, diseminación de desechos, hacinamiento, escasez de áreas verdes de recreación, violencia social e inseguridad; (4) crecimiento inusitado del parque automotor; (5) inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, particularmente los peligrosos como los hospitalarios; (6) inexistencia de un sistema nacional de información sobre calidad ambiental.

Mapa 7.4.5: Disposición de desechos sólidos a diciembre de 2008



Fuente: MAE.
Elaboración: SENPLADES.

Los efectos y repercusiones del cambio climático

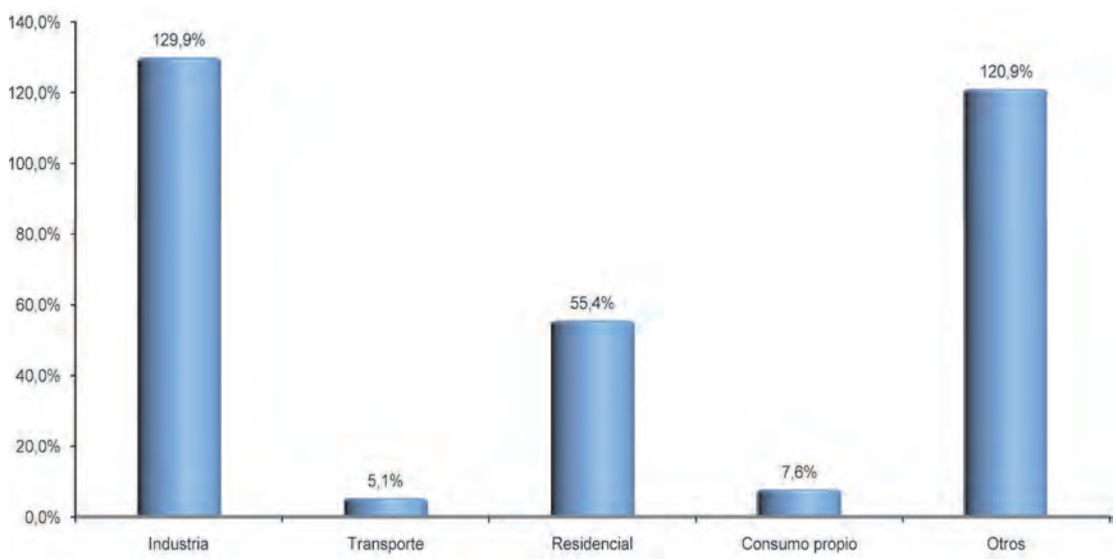
Los reportes recientes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre cambio climático indican que el sistema climático continuará cambiando por siglos, los eventos extremos tendrán una mayor frecuencia, el incremento de la temperatura del aire continuará de igual manera, el retroceso de los glaciares se incrementará y el régimen de precipitación sufrirá importantes cambios en su distribución temporal y espacial.

Como resultado de los cambios en el sistema climático, el Ecuador ha soportado graves consecuencias sociales, ambientales y económicas; como ejemplo cabe destacar que un evento, El Niño, tuvo un costo de alrededor de 3 mil millones de dólares, sin considerar la pérdida de vidas humanas, ecosistemas y, en general, daños al ambiente.

En los últimos años el país ha registrado incrementos sostenidos de temperatura, cambios en la frecuencia e intensidad de eventos extremos (sequías, inundaciones, heladas), cambios en el régimen hidrológico y retroceso de glaciares. Un aspecto de vital importancia es la variación registrada en los últimos diez años con el desfase de la época lluviosa y registro de precipitaciones intensas en períodos muy cortos, seguidos de períodos de disminución significativa de la precipitación. Por otro lado, el retroceso de los glaciares en los últimos años es significativo, alrededor del 20-30% en los últimos 30 años. A pesar de los esfuerzos realizados en el país, con el apoyo de la cooperación internacional, el tema de cambio climático no está incluido en la planificación nacional y sectorial.

La tasa de crecimiento de las emisiones totales de CO_2 entre 1994-2003 fue del 4% anual, cuando la tasa de crecimiento anual promedio del PIB para ese período fue del 2,7%. Esto no solamente indica que la economía emite más, sino que es más ineficiente. Un factor adicional es que el sector de mayor crecimiento de las emisiones es la industria (Gráfico 7.4.5). Este análisis no estaría completo si no dijéramos que el 70% de las emisiones de CO_2 son causadas por el cambio de uso del suelo (Sáenz, 2007a). Como se comentó en el inicio de este documento los agresivos procesos de deforestación en el Ecuador no solamente impacta en la pérdida de biodiversidad sino en la generación de emisiones de CO_2, que en algún momento tendremos que capturar.

Gráfico 7.4.5: Crecimiento de emisiones totales de CO_2 entre 1993-2004



Fuente: CISMIL, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

La institucionalidad ambiental

La institucionalidad ambiental en el Ecuador ha estado marcada por fuerte carga de centralismo y relación vertical del Estado con la ciudadanía. Al no concebir que temas como salud, educación, ordenamiento territorial, energía, vialidad, gestión de riesgos, urbanismo o producción, podrían contener un eje ambiental, todas las instituciones del Estado central, de los gobiernos locales y el ámbito privado, han mantenido espacios desarticulados entre si, que han venido tratando de manera apenas complementaria o por cumplir con los requisitos, los aspectos ambientales en cada uno de sus espacios. La institucionalidad y, por ende, las competencias de la autoridad ambiental nacional se han visto involucradas en constantes disputas con otras instancias públicas de su mismo nivel. La dispersión de competencias y la falta de planificación, comunicación y acuerdos interinstitucionales han resultado en un manejo lento.

La nueva Constitución de la República ha permitido acelerar estos procesos de modernización, reestructuración y desconcentración de las instituciones públicas del Estado. Para 2009 las instituciones de carácter ambiental se reformarán en función de un nuevo modelo de gestión, con altos niveles de eficiencia y desconcentración, en relación con las 7 zonas territoriales propuestas por la SENPLADES. En el caso de Galápagos, la Constitución establece la creación de un Consejo de Gobierno, que lleve adelante un modelo diferenciado y complementario de desarrollo, el cual deberá ocuparse fundamentalmente de: establecer el Sistema de Planificación de Galápagos, a través de un plan de gestión y ordenamiento territorial renovado, que contemple las particularidades y considere la fragilidad de los ecosistemas, así como recupere la visión social para con las poblaciones asentadas en el Archipiélago. Asimismo, la Constitución establece que para la Circunscripción Territorial Especial de la Amazonía deberá haber una planificación integral que incluya aspectos ambientales, económicos y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el Buen Vivir de su población.

La Constitución establece también la necesidad de crear y poner en funcionamiento instancias de control y supervisión de las acciones realizadas por algunas de las instituciones del sector patrimonial. Específicamente, la creación de la Superintendencia Ambiental, tratándose de un organismo independiente a las actuales instancias de control, conformando un área especializada en este tema. Así también, dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en el período se implementará la Defensoría Ambiental, como parte de las instancias ciudadanas necesarias para garantizar los derechos de la ciudadanía y la naturaleza.

Los artículos contemplados en los Derechos de la Naturaleza, como parte del capítulo del Buen Vivir, el principio de responsabilidad del Estado para con la naturaleza, y el principio de corresponsabilidad social de cuidar o denunciar los abusos que se darían para con un espacio natural, recuperan y aclaran el nivel de responsabilidad que se debe tener ante cualquier tipo de afectación que se haga en la naturaleza.

3. Políticas y Lineamientos

Política 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

a. Fortalecer los sistemas de áreas protegidas terrestres y marinas, basados en su gestión y manejo con un enfoque ecosistémico, respetando sus procesos naturales y evolutivos, ciclos vitales, estructura y funciones.

b. Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles

y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.

c. Diseñar y aplicar marcos regulatorios y planes especiales para el Archipiélago de Galápagos y la región amazónica, que impulsen prácticas sostenibles, de acuerdo a los parámetros ambientales particulares de estos territorios así como sus recursos nativos.

d. Promover usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas terrestres y marinos y de las potenciales oportunidades económicas derivadas del aprovechamiento del patrimonio natural, respetando los modos de vida de las comunidades locales, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza.

e. Desarrollar y aplicar normas de bioseguridad y de biotecnología moderna y sus productos derivados, así como su experimentación y comercialización, en cumplimiento del principio de precaución establecido en la Constitución y la normativa internacional relacionada.

f. Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental.

g. Fomentar la investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.

h. Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades endémicas y nativas, bajo el principio precautelatorio a través de, entre otras medidas, la regulación del ingreso y salida de especies exóticas.

i. Preservar, recuperar y proteger la agrodiversidad y el patrimonio genético del país, así como de los conocimientos y saberes ancestrales vinculados a ellos.

Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.

a. Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno.

b. Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica.

c. Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica.

d. Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación.

e. Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas.

f. Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico.

g. Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas.

h. Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.

Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

a. Aplicar programas, e implementar tecnología e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética.
b. Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía.
c. Impulsar la generación de energía de fuentes renovables o alternativas con enfoque de sostenibilidad social y ambiental.
d. Promover investigaciones para el uso de energías alternativas renovables, incluyendo la mareomotriz y la geotermia, bajo parámetros de sustentabilidad en su aprovechamiento.
e. Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos.
f. Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios.

Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

a. Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios, y sustancias químicas para prevenir y reducir las posibilidades de afectación de la calidad ambiental.
b. Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
c. Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
d. Reducir progresivamente los riesgos para la salud y el ambiente asociados a los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
e. Regular criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua e implementar normas para controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua mediante la aplicación de condiciones explícitas para el otorgamiento de las autorizaciones de uso y aprovechamiento.

Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

a. Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional, y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales.
b. Incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima que puedan afectar las infraestructuras del país.
c. Impulsar programas de adaptación a las alteraciones climáticas, con énfasis en aquellos vinculadas con la soberanía energética y alimentaria.
d. Valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas, en diferente estado de conservación.
e. Incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales, considerando

las oportunidades que ofrecen los nuevos esquemas de mitigación.

f. Desarrollar actividades dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana, con énfasis en las mujeres diversas, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y sus implicaciones en la vida de las personas.
g. Elaborar modelos predictivos que permitan la identificación de los efectos del cambio climático para todo el país, acompañados de un sistema de información estadístico y cartográfico.
h. Incentivar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países industrializados sobre transferencia de tecnología y recursos financieros como compensación a los efectos negativos del cambio de clima en los países no industrializados.

Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.

a. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental.
b. Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos, para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.
c. Fomentar acciones de manejo integral, eficiente y sustentable de las tierras y cuencas hidrográficas que impulsen su conservación y restauración con énfasis en tecnologías apropiadas y ancestrales que sean viables para las realidades locales.
d. Implementar un sistema de investigación y monitoreo de alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.
e. Desarrollar modelos específicos para el sector seguros (modelos catastróficos), que combinen riesgo y los parámetros financieros del seguro y reaseguro, para recrear eventos históricos y estimar pérdidas futuras.
f. Analizar la vulnerabilidad y el aporte a la adaptación al cambio climático de infraestructuras estratégicas existentes y futuras.

Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

a. Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní - Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.
b. Institucionalizar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas del país.
c. Impulsar los procesos sostenidos de gestión de conocimiento en materia ambiental.
d. Incorporar consideraciones ambientales y de economía endógena para el Buen Vivir en la toma de decisiones en los sectores productivos públicos y privados.
e. Promover productos de calidad, con bajo impacto ambiental y alto valor agregado, en particular de los generados en la economía social y solidaria, con certificación de la calidad ambiental.
f. Desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales.
g. Fomentar las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales, generando actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica, acuícola y otras alternativas.

4. Metas

4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013.

4.1.2. Incluir 2.521 km^2 de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013.

4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación hasta el 2013.

4.2.1. Reducir a 0,0001 mg/l la presencia de mercurio en la actividad minera hasta el 2013.

4.3.1. Aumentar en 1.091 MW. la capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014.

4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador hasta el 2013.

4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada hasta el 2013.

4.3.4. Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico hasta el 2013.

4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta el 2013.

4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta el 2013.

4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013.

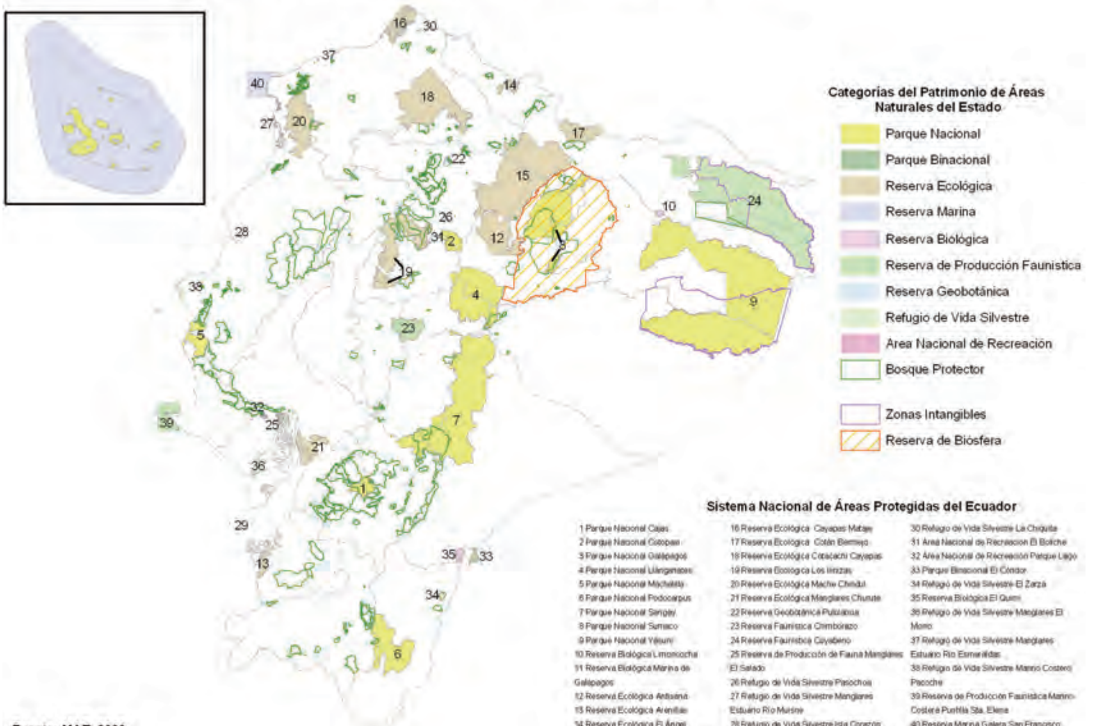
4.4.2. Remediar el 60% de los pasivos ambientales hasta el 2013.

4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBC hasta el 2013.

4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013.

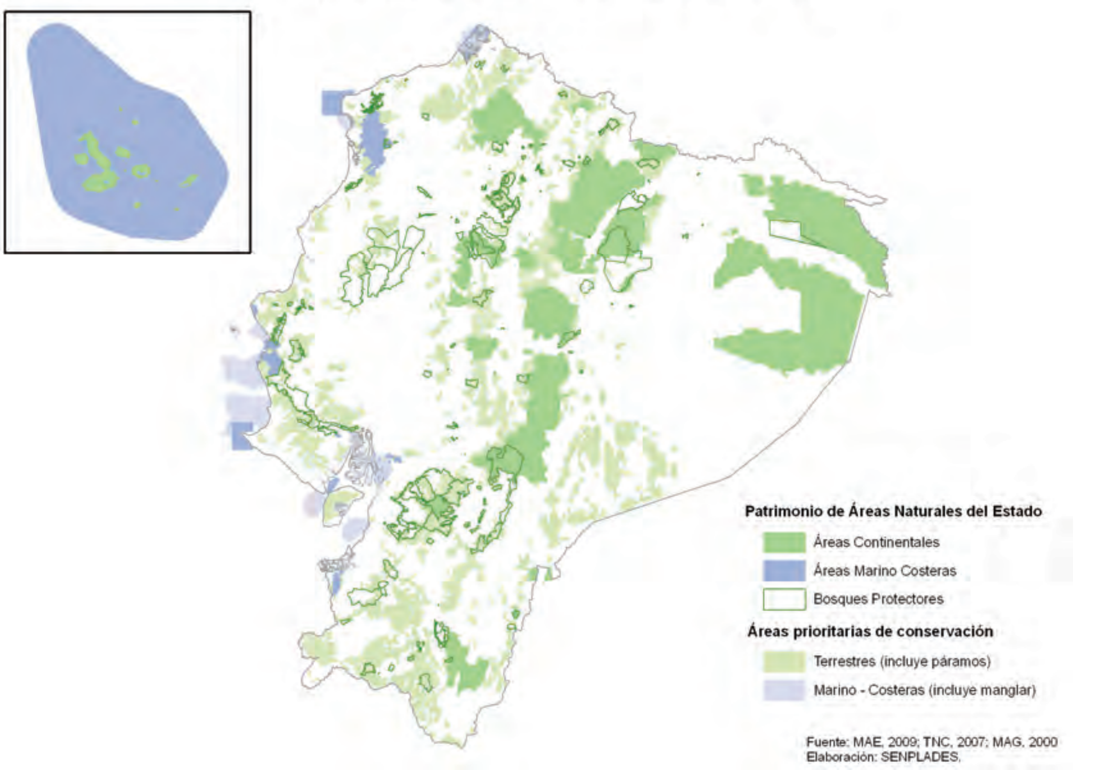
4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio hasta el 2013.

Meta 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013



Fuente: MAE, 2009
Elaboración: SENPLADES

Meta 4.1.2 Incluir 2.521 km2 de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013



Fuente: MAE, 2009; TNC, 2007; MAG, 2000
Elaboración: SENPLADES.

Meta 4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación hasta el 2013

Cobertura Forestal (Ha)

Año		1990	2000	2005	2013
Estimado sin Plan	Cobertura	13.817.000	11.841.000	10.853.000	
	Reducción		1.976.000	988.000	
	Tasa anual		1,54	1,74	
Meta con Plan	**Tasa anual**				**1,22**

Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente

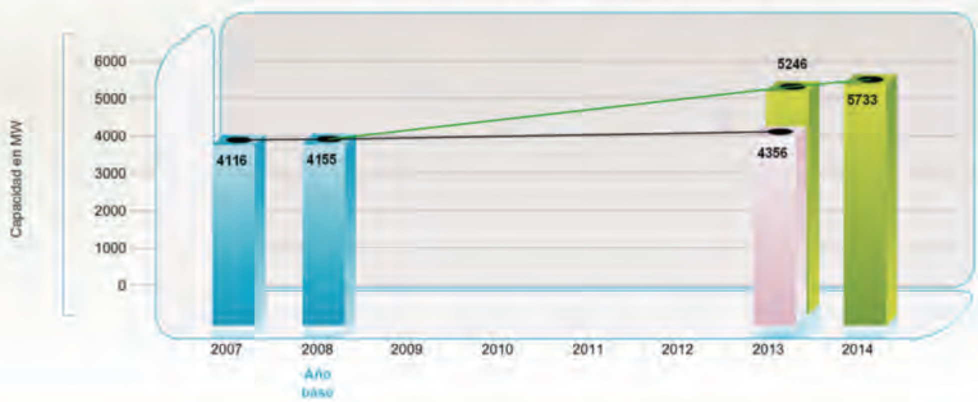
Fuente: Ministerio de Ambiente, 2000-2005

Elaboracion: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 4.3.1. Aumentar en 1.091 MW la capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014

Capacidad instalada (MW) en el sistema nacional interconectado



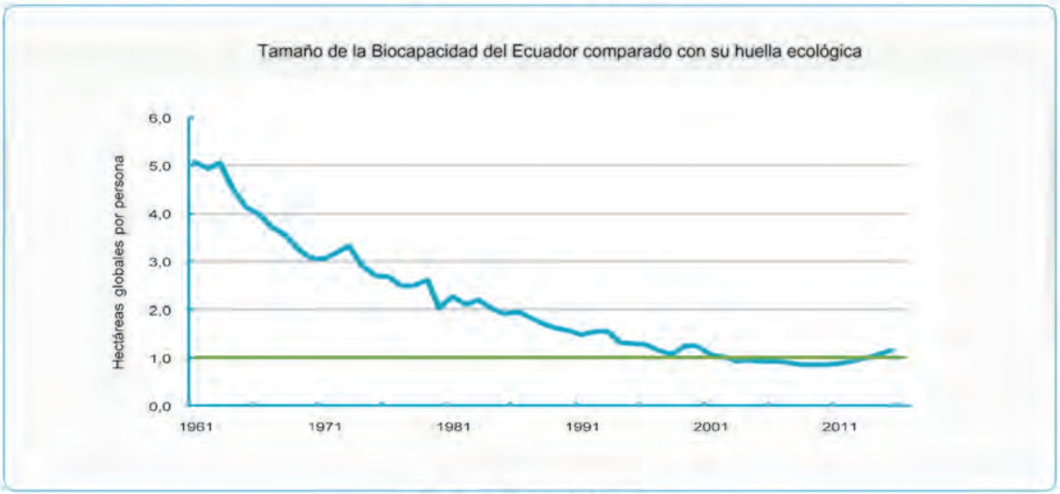
Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: CONELEC, Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente

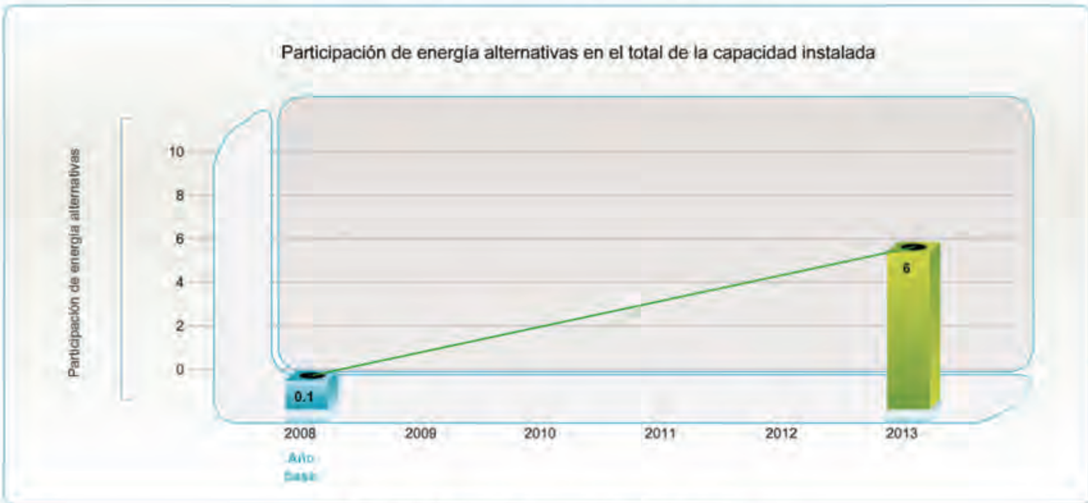
Fuente: MAE (2006),FAO STAT (2007), MEER (2007), MMYP-PETROECUADOR (2008), MAGAP SIGAGRO

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

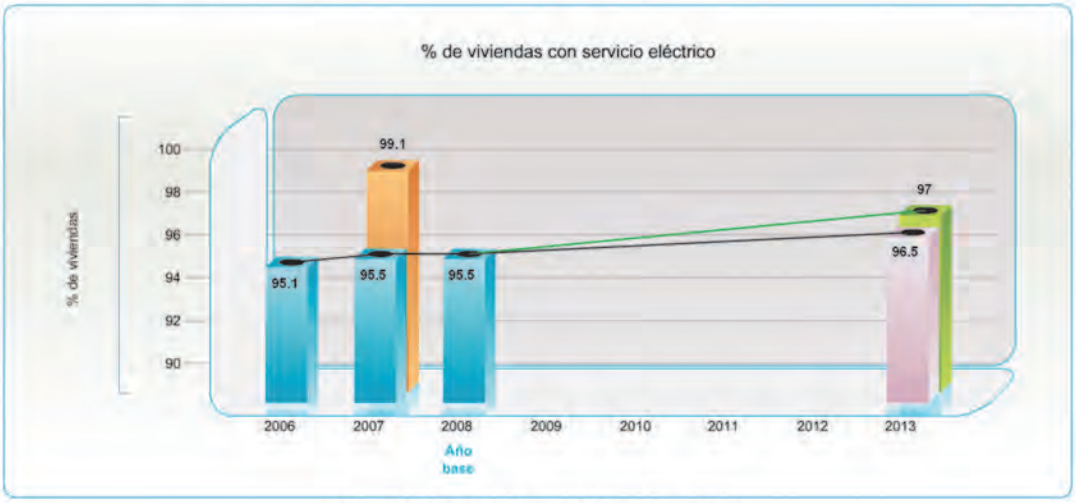
Fuente: CONELEC, Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

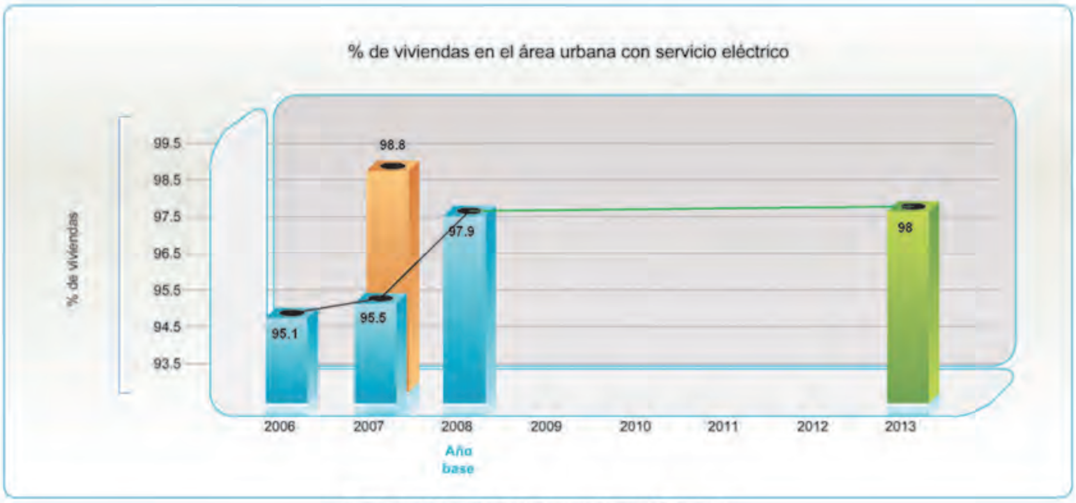
Meta 4.3.4. Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008	Valores históricos	Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico
	Estimado sin Plan	Latinoamérica 2007: 99.1%
	Meta con Plan	Fuente: Anuario estadístico América Latina
Elaboración: SENPLADES	Promedio América Latina	y el Caribe (CEPAL)2008

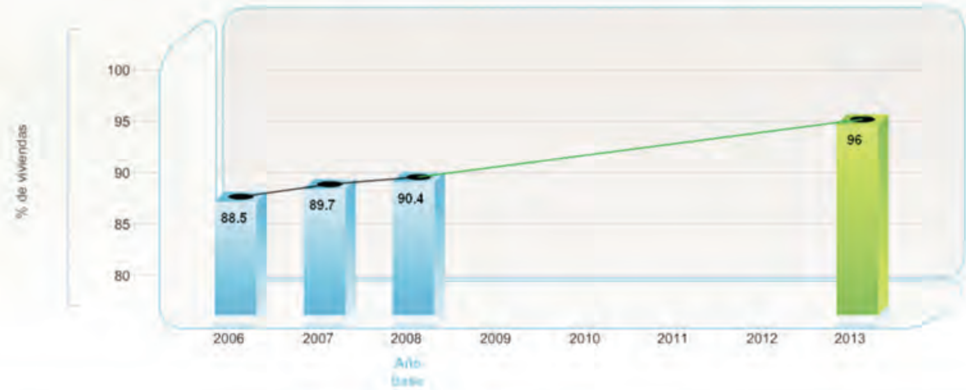
Meta 4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008	Valores históricos	Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico
	Meta con Plan	Latinoamérica 2007: 98.8%
	Promedio América Latina	Fuente:Anuario estadístico América Latina
Elaboración: SENPLADES		y el Caribe (CEPAL)2008

Meta 4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico

Latinoamérica 2007: 98%

Fuente:Anuario estadístico América Latina y el Caribe (CEPAL)2008

Meta 4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013

Concentración promedio anual de los contaminantes comunes del aire

Contaminantes	Datos Históricos				Máximo permisible
	2005	2006	2007	2008	
PM 10	56,83	28,68	32,69	30,09	50
PM 2,5	21,15	19,17	19,05	17,24	15
Dióxido de azufre SO2	14,63	10,02	6,95	7,69	80

Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente (Rector)-Ministerio de Transporte y Obras Públicas - Minsiterio de Electricidad y Energía Renovable

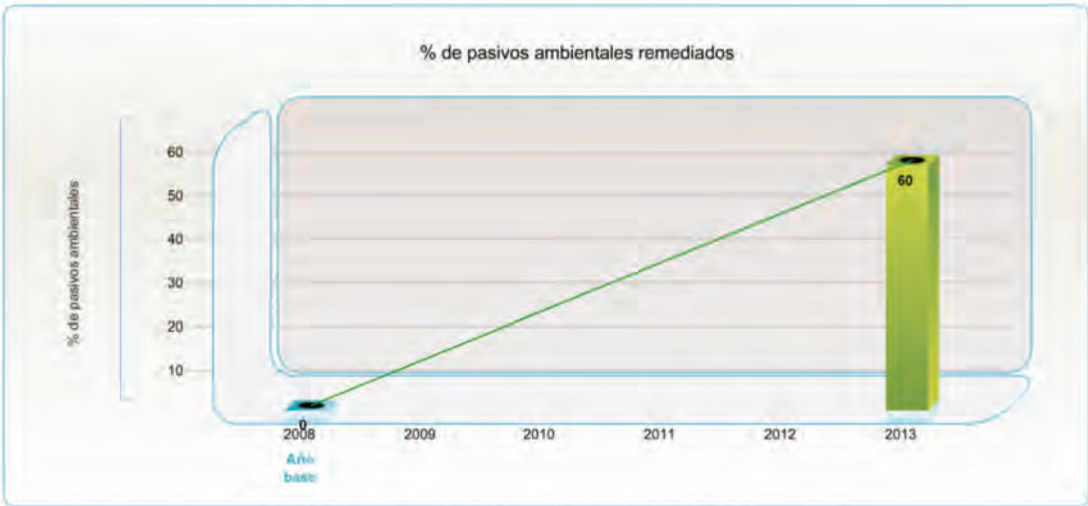
Fuente: CORPAIRE, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 4.4.2. Remediar el 60% de los pasivos ambientales hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Ambiente (Rector) - Petroecuador - Ministerio de Minas y Petróleos

Fuente: Petroecuador, 2008

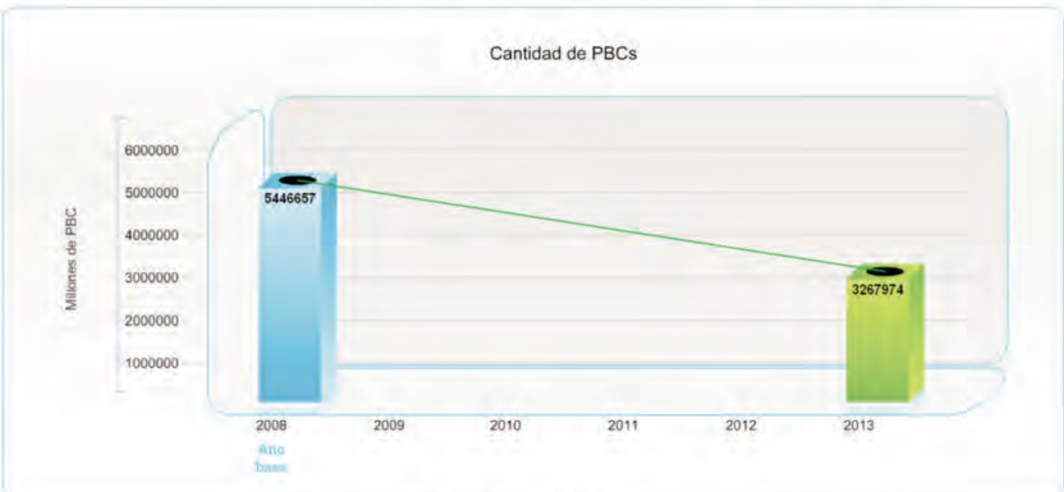
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

En el año 2008, el número de pasivos ambientales era de 1025

Meta 4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBCs hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Ambiente

Fuente: MAE, 2008

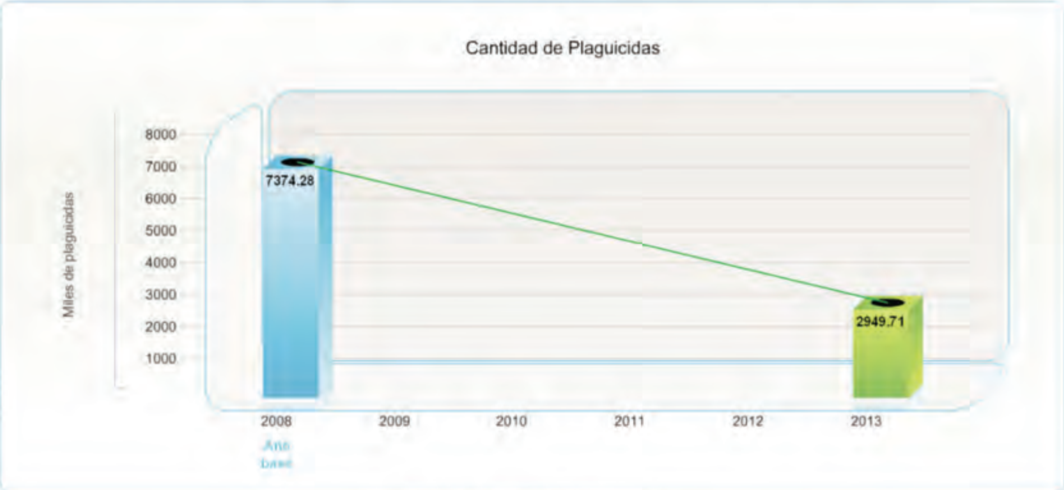
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

* PBCs: Binetinilos Policlorados

Meta 4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Ambiente

Fuente: MAE, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

* COPs: Contaminantes orgánicos persistentes

Meta 4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio hasta el 2013

% de cantones que presentan un nivel de amenaza alto con respecto al total de cantones

Nivel de amenaza	% de cantones por nivel de amenaza	Meta de reducción de porcentaje de cantones por nivel de amenaza
Alto	24	23
Medio	71	69
Bajo	5	8
Cero	0	0

Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente

Fuente: Ministerio de Ambiente, 2003

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan



Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

1. Fundamento

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Su ejercicio se da a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, previstas en la Carta Política. Uno de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano es garantizar y defender la soberanía nacional.

La soberanía ha sido pensada desde la integridad territorial y jurídica. La Constitución de 2008 supera este concepto tradicional y defensivo. Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. Garantizar la soberanía, en estos términos, implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente.

Para ello, y como expresión de la soberanía popular, se reconocen diversas formas de organización de la sociedad, dirigidas a desarrollar procesos de autodeterminación, incidencia en las decisiones y políticas públicas, control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos.

La nueva visión de soberanía deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades. En el caso ecuatoriano, los procesos de resistencia de los pueblos, nacionalidades, organizaciones y movimientos sociales frustraron las aspiraciones asimilacionistas de una élite gobernante que, durante 200 años de vida republicana, fue incapaz de proponer un proyecto de país al margen de los postulados e intereses de las potencias extranjeras, lo que generó dependencia política, económica, social y cultural. El reconocimiento de la plurinacionalidad a escala constitucional es el resultado histórico de la lucha de los pueblos por la unidad en la diversidad, y por lograr formas de desarrollo propias, mediante una soberanía integral.

El Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional, desde la perspectiva de la integración soberana de los pueblos. Esta integración supone el respeto mutuo de los Estados, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia de los distintos grupos humanos que comparten el territorio, y la protección e inclusión de los connacionales más allá de las fronteras.

Como parte del concepto de soberanía, el Gobierno reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva arquitectura financiera regional. En el ámbito de la promoción del multilateralismo y la negociación en bloque, se busca la integración de convergencias y coincidencias, en la que prevalezcan los intereses y objetivos ecuatorianos, para propiciar la transformación productiva del país, sobre la base de la Estrategia para el Buen Vivir.

El Estado rechaza las relaciones de sumisión internacional y defiende al Ecuador como un territorio de paz. Pone especial énfasis en no permitir la cesión de la soberanía, tal como ocurrió con la base de Manta, que fue posible por la complicidad y entreguismo de gobiernos pasados. La política exterior ecuatoriana se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el Buen Vivir y la generación de pensamiento propio.

El ejercicio de la soberanía integral busca la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. La soberanía alimentaria propone un cambio sustancial frente a una condición histórica de dependencia y vulnerabilidad, en lo concerniente a la producción y el consumo. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria, ni puede afectar el derecho de la población al agua.

La necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal. La recuperación de la soberanía en el espectro radioeléctrico y en la producción cultural con contenidos propios, es parte de esta nueva concepción.

La defensa irrestricta de la soberanía y la protección del territorio patrio necesitan un marco institucional y un entorno social que garanticen el goce pleno de los derechos humanos y el Buen Vivir. Solamente de ese modo será posible la recuperación plena de la soberanía.

2. Diagnóstico

Empezando en la década de los ochenta y durante los noventa, la influencia de actores externos en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo en materia económica, marcó la tónica de la (in)gobernabilidad en América Latina (Ezcurra, 1998). A finales de los noventa e inicios del siglo XXI, sin embargo, la aparición de líderes de izquierda pareció indicar un cambio significativo de rumbo. Aunque con importantes matices entre los países, la izquierda latinoamericana ha resurgido desde fines de los 1990s.[47] Esto ha significado que, en lugar de seguir las recomendaciones y recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los nuevos gobiernos pasaron a criticarlas duramente y a cambiar la ortodoxia mercado-céntrica planteada en la década pasada.

De esta manera, como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha la soberanía, redefiniéndola. Esta redefinición de la soberanía, sumada al ahínco puesto por los nuevos líderes para ejercerla plenamente, hace de América Latina un punto geográfico de transformación política. Es ahora cuando se retoma la capacidad legítima de cada Estado para tomar decisiones sin intromisión de agentes externos.

Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pacífico, respetuoso y solidario. Sin embargo, en la medida en que la soberanía implica no sólo el pleno ejercicio de los derechos soberanos del Estado sobre los suelos, el espacio aéreo y el espacio marítimo, sino que además involucra la libertad y la autodeterminación en todo nivel, Ecuador ha padecido de severos déficits de soberanía. Fue justamente durante los años del Consenso de Washington y el auge del neoliberalismo cuando el Estado vio más afectada su soberanía.

[47] Para mayor información sobre este debate, se sugiere revisar Rodríguez, Barrett y Chávez (2005), Castañeda (2006) y Ramírez (2006).

Durante años, los intereses foráneos contaron con un virtual poder de veto sobre los gobiernos. El florecimiento de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales buscaron suplir funciones estatales o convertirse en entes paraestatales, en muchos casos causó la imposición de agendas foráneas sobre los gobiernos nacionales. Además, los organismos crediticios, en la forma de condicionalidades, conculcaron sistemáticamente la soberanía política de los Estados, muchas veces con la complicidad de gobernantes y élites entreguistas.

Hoy en día, se deja atrás al servilismo político para encontrar relaciones simétricas entre pares. El Estado no puede ser un objeto ni de manipulación externa ni tampoco interna por medio de grupos de interés o poderosos conglomerados económicos.

Hacia fuera, la estrecha relación entre los mandatarios suramericanos y latinoamericanos trastoca la economía del poder mundial, mostrando la autonomía e independencia de la región frente a los Estados Unidos. La propuesta de crear una Organización de Estados Latinoamericanos y el Caribe (OELAC) apunta hacia quebrar la histórica tutela de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), sin negar que las relaciones hemisféricas tienen gran importancia en la geopolítica mundial.

Hacia dentro, la recuperación de la soberanía política pasa por la radicalización de la democracia, con mecanismos e instituciones participativas que tengan real incidencia en la toma de decisiones. Una democracia participativa viene así a reemplazar el modelo elitista de democracia excluyente. Una democracia de ciudadanos y ciudadanas que ejercen y exigen sus derechos en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna, es la clave fundamental para tener un Estado soberano que responde al interés público y procura el Buen Vivir de todos y todas.

El abanico que nos abre la Constitución en lo referente a la soberanía permite abordar el tema desde sus implicaciones políticas en diferentes aristas, sin perder, una visión integral de su ejercicio pleno.

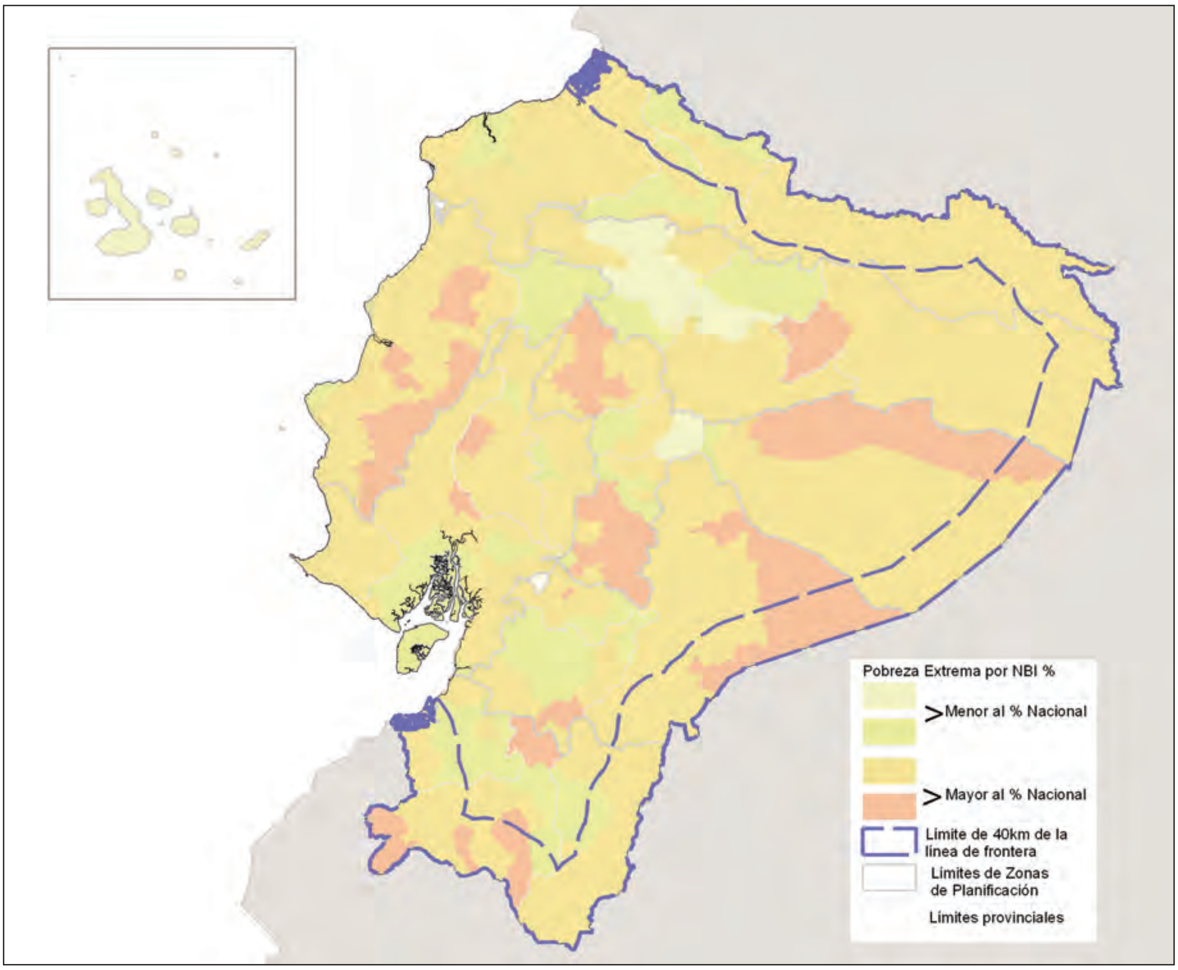
Soberanía Territorial

La expresión territorial de la soberanía es el pilar fundamental de la modernidad y del Estado. El principio rector en materia de soberanía dice que esta se ejerce donde se tiene real capacidad para hacerlo. Frecuentemente, la problemática ha sido postulada desde lo estrictamente militar. No obstante, la integridad territorial rebasa el control bélico-geográfico del territorio. Con ello se quiere decir que el Estado hace presencia en sus territorios en particular desde la provisión y acceso a servicios. Lo importante es que la presencia del Estado, en sus diversas formas, es precondición para el real dominio territorial y la consolidación de un espacio político nacional.

Si bien es cierto que los Estados modernos se relacionan a través de un orden internacional que se estructura en torno a principios de exclusión mutua e independencia, resulta fundamental pensar la soberanía en su dimensión interna, puesto que no es suficiente tener soberanía frente a los demás Estados sino tener control sobre el territorio y contar con su población. La seguridad interna del país prevé la garantía de derechos para todos y todas, así como su exigibilidad sin importar en qué parte del territorio se encuentren. Esto aporta a la seguridad integral de la población ecuatoriana y a la preservación del Estado soberano y unitario, sin dar pie a eventuales pretensiones secesionistas.

El punto más crítico del ejercicio territorial de la soberanía se encuentra en las fronteras. En relación al resto del territorio nacional, en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, así como en la cantidad y la calidad de oportunidades en lo territorial y en lo social. Como se puede ver en el Mapa 7.5.1., la pobreza generalizada en estas regiones remarca el histórico abandono por parte del Estado, situación que apenas se ha comenzado a revertir con el actual gobierno, el cual busca incrementar la presencia del Estado en estos territorios.

Mapa 7.5.1: Pobreza extrema por NBI en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.
Elaboración: SENPLADES.

Se reconoce que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras así como su proyección hacia fuera. Sin embargo, la presencia estatal no se da solo desde el ámbito punitivo-coercitivo ni tampoco enteramente desde la disuasión o la contención, sino a través del desarrollo, priorizando la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en las fronteras. Es decir que no se trata simplemente de incrementar el número de efectivos apostados a lo largo de la frontera, sino de construir un imaginario colectivo de ecuatorianidad a través de la presencia de un Estado promotor del desarrollo.

Ciertamente, esto es de suma importancia en estas regiones, donde la pobreza ha sido un factor dinamizador de la inseguridad, de los diferentes tipos de violencias, en particular la violencia de género y la intrafamiliar, y de la mala utilización y sobreexplotación de los recursos naturales. Esta situación ha ahondado las severas problemáticas sociales dentro de estas estratégicas zonas del territorio patrio.

La Constitución, en respuesta, ha planteado la necesidad de dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. Esta perspectiva de desarrollo que, entre otras cosas, plantea aumentar una esfera pública para aliviar la violencia, es una respuesta de paz del Ecuador. El Gobierno se interesa en articular las intervenciones del Estado en la franja fronteriza, coordinándolas para que se actúe en estas zonas primero y mejor. En la frontera norte, esto es particularmente necesario puesto que los impactos negativos del Plan Colombia han deteriorado la calidad de vida de la población, sobre todo de los grupos de atención prioritaria, así como la vigencia de los derechos humanos. En la frontera con Perú, por otra parte, se debe seguir afianzando el

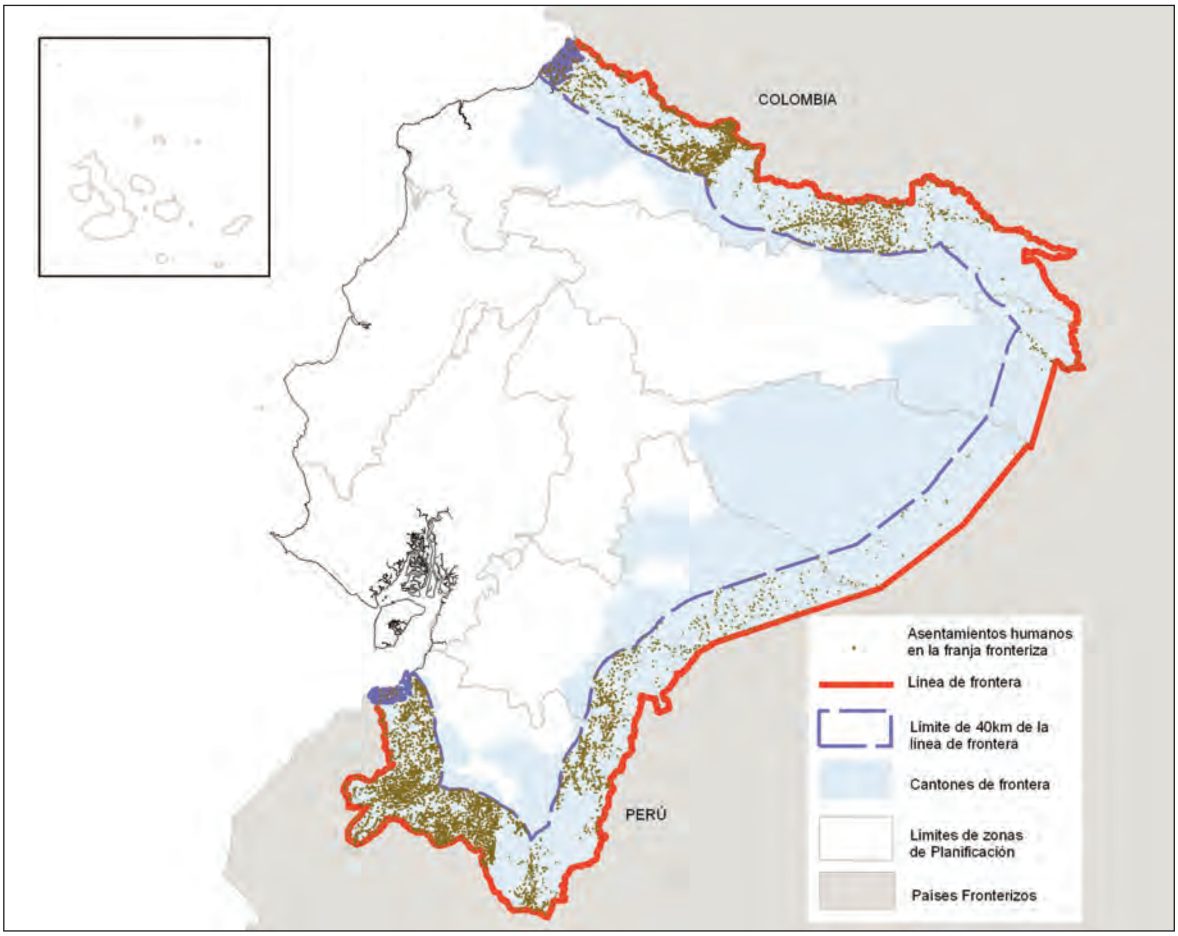
desarrollo regional tras la firma de la paz, a través de programas y proyectos que preserven el patrimonio ambiental y cultural de las zonas, a la vez que generen su desarrollo, sin descuidar temas fundamentales para la paz como el desminado.

La idea fundamental, entonces, es afianzar una cultura de paz, acompañada por desarrollo socioeconómico como la mejor manera de ejercer y reclamar soberanía, a la vez que se garantiza la seguridad integral de las y los habitantes, respetando su diversidad étnica y cultural, y evitando por sobre todo su injusta criminalización.

El sector de la defensa nacional juega un papel clave en todo esto. Siendo su misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no se deja de lado la protección de los derechos, libertades y garantías de las y los ciudadanos.[48] Estos dos grandes componentes son de suma importancia para el Estado, puesto que la integridad territorial sienta las bases para las demás soberanías, no debiéndose permitir que hechos como el de Angostura vuelvan a ocurrir, puesto que el desarrollo no se pueda dar sin seguridad.[49]

Para ejercer soberanía, el Estado comprende que debe estar presente a lo largo y ancho de todo el país, garantizando la defensa irrestricta del territorio patrio y promoviendo el desarrollo para todos sus habitantes, incluyendo las localidades más apartadas (ver Mapa 7.5.2). Esta visión comprehensiva se extiende más allá de las fronteras, hacia todo el territorio ecuatoriano: continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del espectro radioeléctrico.

Mapa 7.5.2: Localidades en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.
Elaboración: SENPLADES.

[48] Así lo establece el artículo 158 de la Constitución. Allí se dice que las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, pero también se dice que las FF.AA. y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

[49] El 1 de marzo de 2008, fuerzas regulares de Colombia incursionaron militarmente, sin previo aviso al Gobierno ecuatoriano, en territorio del Ecuador. El hecho se conoce como Operación Fénix o bombardeo de Angostura.

En línea con el territorio, el Gobierno Nacional asume el compromiso de preservar el patrimonio natural del Estado. En su riqueza natural, Ecuador es un territorio con enormes cualidades geopolíticas, por lo que su defensa es de vital importancia para la preservación del Estado y para garantizar condiciones dignas de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Es deber del Estado velar por sus bosques, por sus reservas petrolíferas, por sus reservas minerales, por sus cuencas hidrográficas, por sus recursos ictiológicos y demás recursos cuyo valor es incalculable para las y los ecuatorianos.

Ecuador defiende su espacio marítimo, el cual ya ha sido establecido y delimitado. Así, el ejercicio de la soberanía del Estado se da tanto sobre el mar como sobre su correspondiente plataforma submarina, sobreentendiéndose que también se ejerce soberanía sobre los recursos allí existentes. El Estado vela por la integridad de su mar territorial, defendiendo sus posiciones estratégicas.

En el aire, el Estado también desarrolla sus capacidades soberanas. La defensa y control del espacio suprayacente garantizan su uso y aprovechamiento para fines pacíficos. En materia espacial, Ecuador defiende su derecho legítimo y soberano sobre la órbita geoestacionaria, además de buscar el aprovechamiento de la misma para que el país se beneficie de la tecnología espacial en ámbitos de seguridad y defensa, catastros, telemedicina, educación, entre otros.

De igual manera, con la base Pedro Vicente Maldonado y a través de su participación propositiva en el Tratado Antártico, el país también mantiene su presencia en la Antártica y busca beneficios en materia de investigación. No menos importante para el ejercicio soberano del Estado, es su control del espectro radioeléctrico, propiciando un acceso en igualdad de condiciones para estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias.

La soberanía del Estado sobre el territorio, por último, se complementa con la capacidad del Estado para tomar decisiones responsables e informadas sobre los usos que da a sus recursos naturales. Desde la perspectiva de la soberanía, los intereses estratégicos del Estado no pueden verse comprometidos por los intereses de otros Estados, ni por aquellos de agentes foráneos o nacionales. La soberanía exige que el Estado ejerza su rol sobre todo el territorio patrio, sin cesiones o rendiciones.

Soberanía Alimentaria

La dependencia y vulnerabilidad que genera la importación excesiva de alimentos, en particular de aquellos primordiales para la alimentación de la población, tiene el potencial de restar capacidades soberanas a los Estados. La presión demográfica sobre la producción de alimentos plantea escenarios de potenciales conflictos sobre fuentes limitadas de alimentos. Toda vez que la degradación de los suelos y el desgaste de las fuentes de riego agravan las condiciones productivas, la competencia en los mercados mundiales de alimentos hacen que el Estado Ecuatoriano defienda su soberanía alimentaria desde sus implicancias geopolíticas.[50]

Anteriormente, en los años setenta, la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta y almacenamiento de alimentos. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974 se contempló la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otros países con déficits alimentarios (United Nations, 1975).

Sin embargo, en los años ochenta resultó evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos. Dos situaciones quedaron demostradas: 1) que las hambrunas ocurren sin que exista déficit de alimentos a nivel mundial, y 2) que el acceso a los alimentos depende de los ingresos y derechos que individuos y familias puedan tener en el entorno social e institucional donde se desenvuelven (Sen, 2000).

A comienzos de los noventa se incorporó el término Seguridad Nutricional, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y enfermedades que impiden la ingesta y aprovechamiento de los alimentos, lo cual se suma a la inadecuada distribución global de los mismos.

[50] Se puede encontrar un abordaje más comprehensivo de la Soberanía Alimentaria en el Objetivo 11.

Actualmente, el término Soberanía Alimentaria surge de su predecesor: la seguridad alimentaria.[51] Se rebasa a la seguridad alimentaria porque no es suficiente tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana, sino que dichos alimentos deben responder a las necesidades históricas y culturales de los pueblos, no alentándose una importación indiscriminada de alimentos procesados ni tampoco favoreciendo una lógica agroindustrial monopolística; pero por sobre todo auspiciando una provisión estratégica y soberana de alimentos que no afecte la independencia del Estado.

Ahora bien, a pesar de que los debates alimentarios han estado vinculados a las estrategias globales sobre la eliminación de la pobreza, en el caso ecuatoriano la soberanía alimentaria no ha sido, hasta hace poco, una prioridad de la gestión gubernamental. La Constitución de Montecristi revierte esa situación y postula a la soberanía alimentaria como un eje rector del Estado, lo que desde este objetivo nacional de desarrollo da pie a una planificación de la producción agrícola para contar con mecanismos de distribución y comercialización que ayuden a mantener y defender nuestro patrimonio genético y articulen una política exportación e importación de alimentos pensada desde la geopolítica.

Soberanía Energética

La historia reciente de la región refleja la importancia de los países por propender hacia un suministro energético propio, en cantidades suficientes, con precios competitivos y que no degraden el medio ambiente. El reto es pasar de ser importadores netos de energía a ser exportadores.

El contar con fuentes propias de suministro energético trasciende lo económico y financiero, puesto que no sólo se trata de abaratar los costos sino de tener una posición soberana que no puede verse comprometida por presiones externas o amenazas de interrupción de flujos, como sucede, por ejemplo, en Europa con relación a Rusia. La situación de vulnerabilidad de Estados Unidos también es un claro ejemplo de las enormes repercusiones que tiene el ser excesivamente dependiente de otros países para el abastecimiento interno de energía (Klare, 2004).

La soberanía energética es, además, imprescindible en los esfuerzos del gobierno por lograr el cambio de matriz energética.[52] Consciente de las transformaciones venideras por consecuencia del pico petrolero y gasífero (Brown, 2006), el gobierno apunta hacia formas alternativas de generación energética, con grandes proyectos hidroeléctricos para aprovechar al máximo nuestro potencial hídrico, sin descartar otras fuentes de energía como la eólica, geotérmica o biocombustibles de segunda generación, procurando reducir al mínimo los impactos negativos en el medio ambiente, con tecnologías limpias y adecuadas.

En el marco de esta soberanía, Ecuador tiene el reto de posicionarse de la mejor manera posible dentro de los corredores energéticos de la región y el continente. La integración latinoamericana dependerá en gran medida de los vínculos concretos que tengan las naciones a través de sus Estados. En iniciativas regionales de integración energética, Ecuador puede ganar más peso en la región Andina y en Suramérica.

Soberanía Económica y Financiera

Una de las principales condicionantes para el ejercicio pleno de la soberanía ha sido la dependencia económica que el Ecuador ha tenido con otros agentes. El endeudamiento externo del país tiene una larga trayectoria histórica que se

[51] El Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria, realizado en 2007, la definió como: «El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sustentables, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y desmantelar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones» (Declaración de Nyéléni, 2007).

[52] Dentro del Objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla este tema.

remonta a los inicios de la República. Sin embargo, fue a partir de finales de la década de los setenta que el endeudamiento del Estado creció de manera indiscriminada, prácticamente hipotecando el desarrollo de las y los ecuatorianos, como se ve en el Cuadro 7.5.1.

Cuadro 7.5.1: Incremento de la Deuda a fines de los años setenta

Deuda con Bancos	1976 (USD)	1982 (USD)	Incremento
Deuda Pública	161.100.000	2.904.590.000	18 veces
Deuda Privada	57.300.000	1.628.500.000	28,4 veces

Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

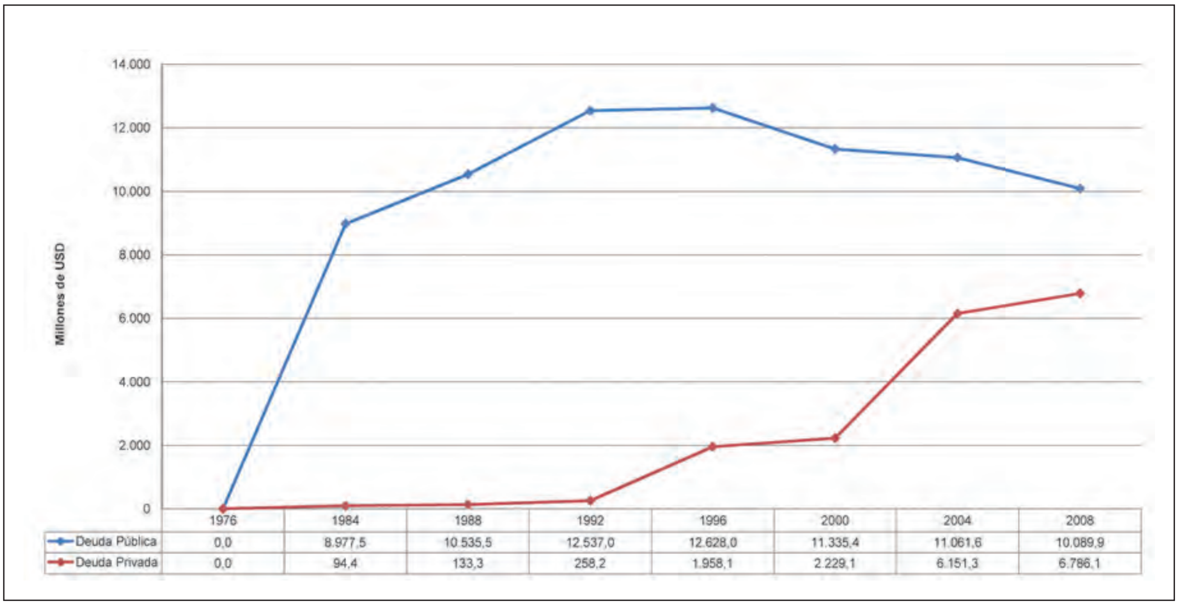
Durante los años noventa el Ecuador sirvió su deuda externa casi religiosamente, hasta convertirla en un «lastre con el cual los mandatarios aprendieron a convivir» (Terán, 2000). Por cumplir con los acreedores internacionales y bajo criterios de austeridad fiscal los gobiernos del pasado dejaron de invertir en la población, sacrificando los servicios de salud, educación, saneamiento y alimentación. La deuda externa fue, así, un instrumento de saqueo de los recursos financieros de las y los ecuatorianos: entre 1976 y 2006 se hizo una transferencia neta de USD 7.130 millones (CAIC, 2008).

Empeorando la situación, pese a los sacrificios forzados sobre la población, la deuda continuaba creciendo, con intereses acumulándose sobre intereses. En términos prácticos, Ecuador pagó con creces los créditos que contrajo, como lo demostró el trabajo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). No obstante, los intereses de la deuda externa con la banca privada internacional (los Bonos Global) hasta el 2007 consumían USD 392 millones anuales.

El endeudamiento del Estado marcó la evolución histórica del Ecuador, repercutiendo negativamente no sólo en su población y en sus recursos (económicos, culturales y ambientales) sino en una situación internacional de debilidad. La deuda se volvió un instrumento de dominio político, en una modalidad financiera de colonización. Hoy en día todavía el país padece las secuelas de aquel sistema nefasto de explotación.

Con decisión, el Gobierno Nacional ha tomado acciones concretas para recuperar su soberanía nacional en la materia, e ir hacia la consolidación de una Nueva Arquitectura Financiera. El trabajo de la CAIC sentó precedente en el mundo sobre la decisión soberana de un Estado de separar a la deuda legítima de aquella ilegítima. Igualmente importante, la recompra de bonos a una fracción de su precio nominal devuelve movilidad al Gobierno para la determinación de políticas económicas soberanas (ver Gráfico 7.5.1). Esto permite que el país despliegue una estrategia soberana de endeudamiento que privilegie el desarrollo de la población, con visión a futuro para no penalizar a las generaciones de ecuatorianas y ecuatorianos que todavía no nacen. Del mismo modo, ahora se busca que los dineros foráneos sirvan los intereses del país, alineando su uso necesariamente con las políticas, estrategias y metas de los objetivos nacionales de desarrollo.

Gráfico 7.5.1: Evolución de la Deuda Externa (1976-2008)



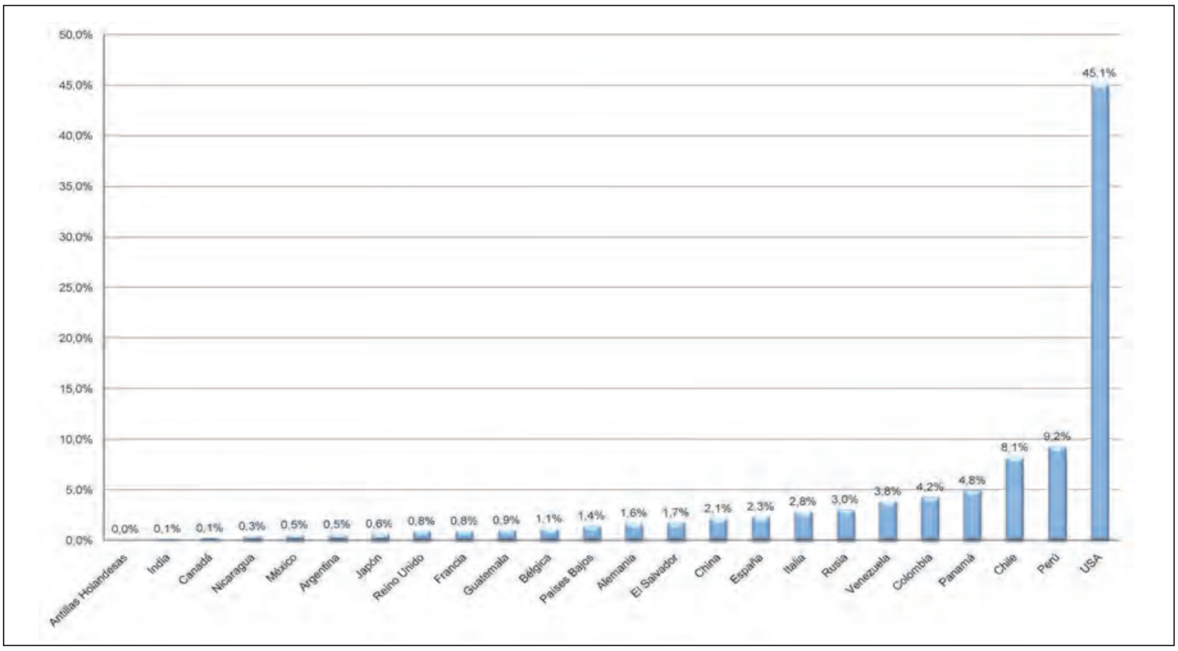
Fuente: BCE, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

Soberanía Comercial

La soberanía económica también se traduce en lo comercial. La búsqueda de relaciones más equilibradas, justas y provechosas para el Ecuador se cruza con la necesidad de diversificar tanto los destinos como la composición de nuestras exportaciones, siempre enfocándonos en la complementariedad entre los países y en las potencialidades específicas de cada región del país. Una estrategia comercial soberana necesariamente debe considerar los efectos que una dependencia comercial excesiva genera sobre los espacios de toma de decisiones.

Las cifras de comercio, según el Banco Central, muestran que dependemos sobremanera de pocos mercados. El 93,3% de nuestras exportaciones se concentra en apenas 24 países. En tan sólo dos países –EE.UU. y Perú– se concentra más del 50% de nuestras exportaciones, como se evidencia en el Gráfico 7.5.2. Esto nos habla de una inercia comercial que no ha explotado los potenciales del Ecuador como país exportador hacia países no tradicionales, con los cuales se podrían generar mejores y mayores relaciones de intercambio.

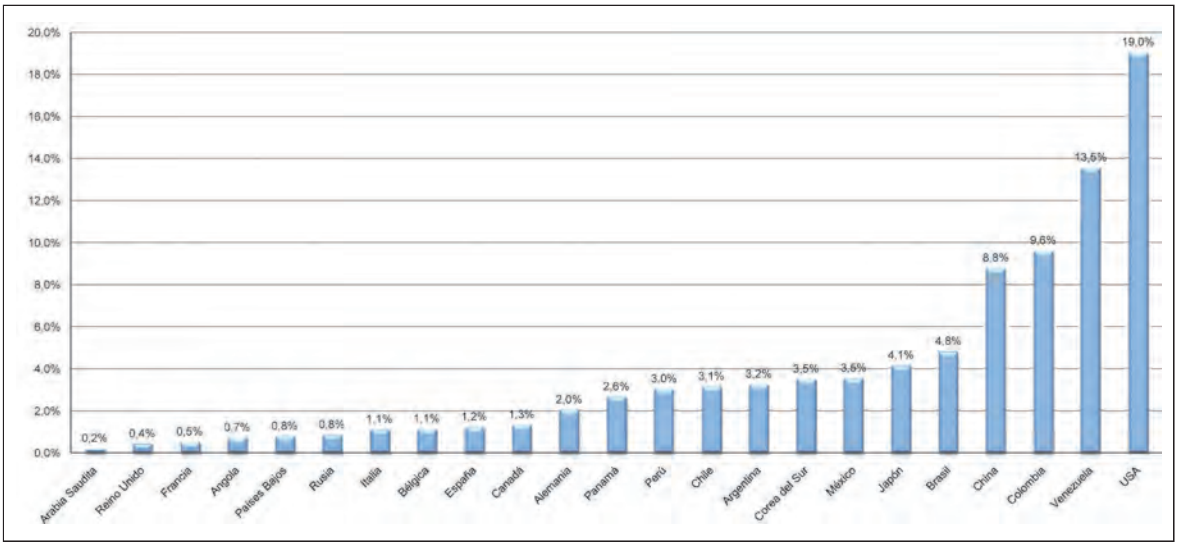
Gráfico 7.5.2: Exportaciones del Ecuador en 2008 (superiores al 0,5%)



Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

En materia de importaciones, la situación también refleja una alta concentración. De 24 países proviene el 93,2% de las importaciones que realiza el Ecuador, siendo EE.UU. el país que más contribuye a nuestras compras internacionales (ver Gráfico 7.5.3). Esto indica claramente el nivel de dependencia de la balanza comercial ecuatoriana respecto de las condiciones del mercado norteamericano.

Gráfico 7.5.3: Importaciones del Ecuador en el 2008 (superiores al 0,5%)



Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

Es igualmente preocupante que, hoy por hoy, el 87.9% de las exportaciones de Ecuador corresponde a una lista de apenas 3 productos. Solo el crudo representa el 62.58% de las exportaciones ecuatorianas, haciendo al país extremadamente vulnerable a crisis internacionales y a los cambios en los patrones de consumo de los países industrializados (Schuldt y Acosta, 2006).

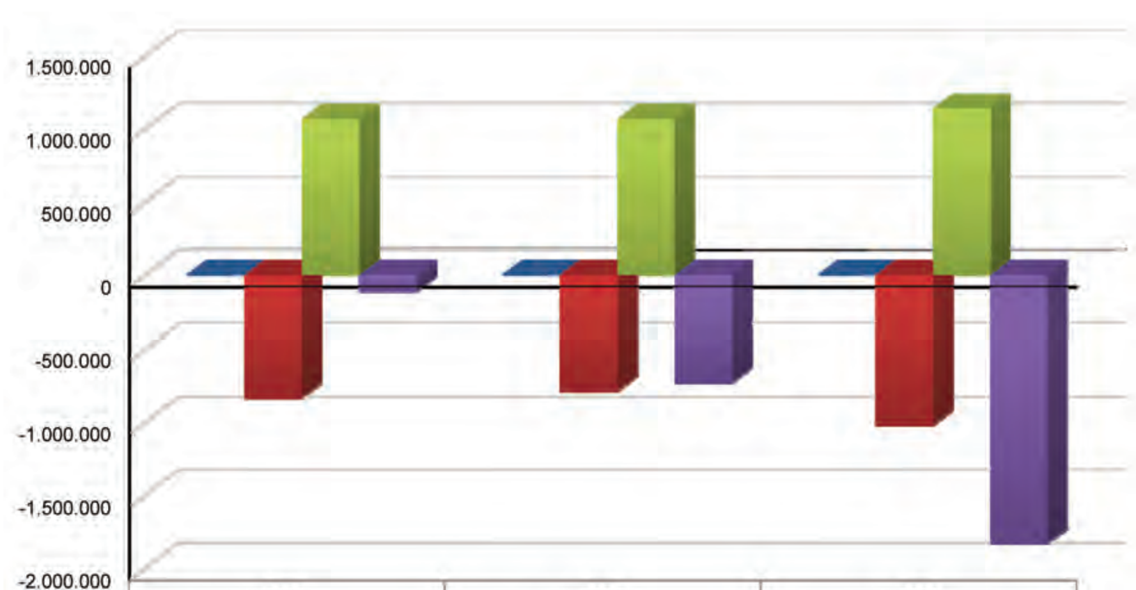
Inclusive dentro de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador ha venido experimentando un déficit constante de balanza comercial (ver Gráfico 7.5.4), pese a que en los últimos años se ha logrado corregir esta situación, en gran medida gracias a las políticas adoptadas por el Gobierno, en el ejercicio soberano de sus derechos, para restringir ciertas importaciones, en particular de bienes suntuarios.

Cuadro 7.5.2: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)

Países	Balanza Comercial		
	2006	2007	2008
CAN	-247	-437	-1.700
CAN más Venezuela	18	815	766

Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 7.5.4: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)

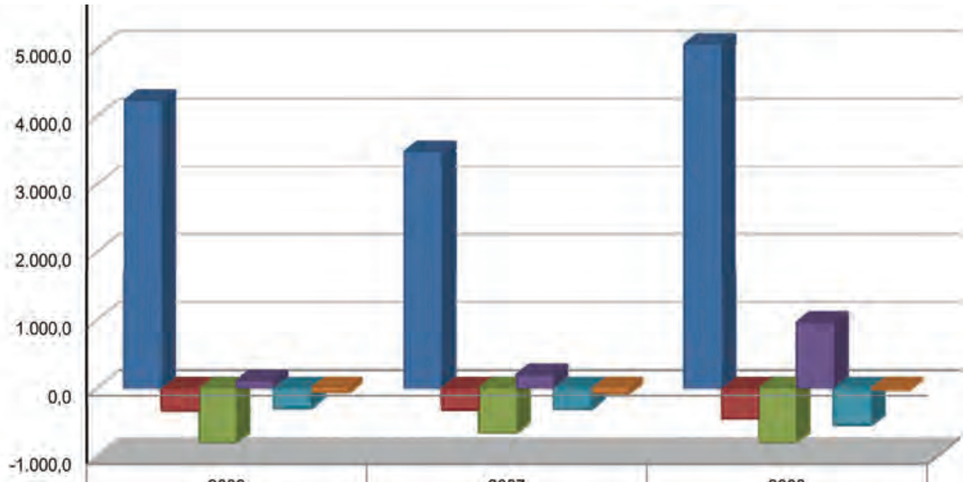


	2006	2007	2008
Bolivia	3725,44	3807,11	3181,64
Colombia	-831279,32	-782559,97	-1016089,46
Perú	1066502,89	1066502,89	1139993,17
Venezuela	-111433,38	-724583,68	-1827376,7

Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

En el hemisferio, como muestra el Gráfico 7.5.5, Ecuador también debe hacer esfuerzos por incrementar su balanza comercial con países como México, Brasil y Argentina. Es preciso considerar que el país debe potenciar su balanza comercial no petrolera para evitar distorsiones. Ecuador es un país con grandes posibilidades de mejorar su posición comercial en el mundo y se debe ir trabajando en ese sentido, no sólo por temas económicos sino también desde la geopolítica.

Gráfico 7.5.5: Balanza comercial con países americanos, menos los países andinos (en millones de dólares)



	2006	2007	2008
Estados Unidos	4.228,0	3.478,8	5.058,5
Argentina	-321,7	-306,6	-438,2
Brasil	-797,5	-648,6	-795,3
Chile	107,3	196,3	961,2
México	-282,0	-299,8	-533,0
Otros Países Latinoamérica	-63,1	-74,5	-29,0

Fuente: BCE.
Elaboración: SENPLADES.

La ubicación estratégica del Ecuador facilitaría su conversión en un nodo importante del mercado mundial. Lastimosamente, no se ha logrado explotar el potencial del Ecuador en la materia. Entablar provechosas relaciones con países no tradicionales, además de robustecer las actuales, es una misión del Gobierno para mejorar la posición de Ecuador en el concierto internacional. Esto daría paso a una sustitución selectiva de exportaciones que beneficie a la industria nacional. En suma, debemos sentar las bases para la transformación de las antiguas formas de producción que orientaban nuestro comercio a la exportación de bienes primarios por una economía terciario exportadora del bioconocimiento y el turismo.

Ello representa un cambio radical en el esquema de acumulación de la economía del país, propiciando el desarrollo de diferentes recursos más allá de los monetarios, como el tecnológico, el ambiental, el social y el infraestructural, entre otros. Fundamentalmente, las personas vuelven a ser entendidas desde sus capacidades sociales. La soberanía comercial constituye elemento primordial de ello, puesto que observa el intercambio desde la integración de los pueblos más que desde la generación de excedentes en una dispar distribución internacional del trabajo.

Inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo e integración latinoamericana

La lógica del sistema neoliberal ha hecho que el mercado sea el eje regulador de las relaciones internacionales. Esto ha debilitado de manera notable al Estado como actor preponderante y como garante del interés público. Romper con esa lógica pasa por construir un sistema mundo más equitativo. Aquello conlleva pensar en una modalidad cosmopolita de justicia transnacional y supranacional, que incentive relaciones armónicas y respetuosas entre los Estados y los pueblos. La inserción estratégica y soberana del Ecuador propicia un escenario nuevo que rompe esa idea centrada en el mercado. El énfasis cambia hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

Actualmente, los acelerados procesos de globalización obligan a los Estados a asumir un rol más

activo en su modo de interrelacionarse con los diferentes actores de la nueva economía mundial del poder. Superando el paradigma de la unipolaridad, el mundo se encuentra ante una realidad multipolar. Las fuentes tradicionales del poder (las armas y el capital), asimismo, se ven rebasadas por nuevas fuentes legítimas del poder como lo cultural, lo biogenético, lo ambiental y lo simbólico. En ese marco, Ecuador, por sus propios derechos, se reafirma como un actor clave del concierto internacional y se inserta en las dinámicas de una nueva geopolítica.

Esta nueva geopolítica vincula a lo global, lo regional, lo nacional y lo local, a la satisfacción de necesidades sociales, ambientales y culturales. Esto requiere una proyección del país hacia fuera con definiciones claras y objetivos concretos. En tal virtud, el Gobierno Nacional ha iniciado una profunda revisión de sus relaciones con la comunidad internacional sobre la base de los principios de esta nueva economía geopolítica.

En ese contexto, Ecuador busca consolidar los vínculos económicos existentes con sus socios comerciales, pero haciendo énfasis en la importancia de mantener relaciones justas y simétricas. Dicho esfuerzo requiere de Ecuador el mantener una posición altiva, sobretodo en relaciones bilaterales claves, como aquella con EE.UU.

Independientemente de que los EE.UU. sigan siendo el principal socio comercial del Ecuador, las relaciones con ese país siempre han ido más allá del comercio. La agenda incluye, pero no se limita a, temas de cooperación internacional, seguridad hemisférica y narcotráfico. Desafortunadamente, las relaciones con EE.UU. se han securitizado y narcotizado sustancialmente, atando los temas productivos y comerciales, como por ejemplo ha ocurrido con las preferencias arancelarias andinas (ATPDEA). El momento llama a sacar ventaja de los cambios en la administración política de EE.UU. y buscar espacios de comercio e intercambio independientes de los temas anti-drogas, es decir, tratando de que la política de drogas no tenga injerencia sobre otras políticas extrínsecas.

A más de mejorar las relaciones con nuestros socios tradicionales, el Gobierno Nacional plantea el redireccionamiento de sus relaciones internacionales. Se critica la hegemonía de las relaciones Sur-Norte para dar paso a relaciones Sur-Sur. Un sistema latinoamericano integrado que apuesta por una eventual soberanía común comienza por el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana acorde. Los esfuerzos por crear una moneda común o un espacio arancelario suramericano responden a una antigua aspiración de unidad, y que ahora se presentan como una posibilidad concreta.

Para mejorar las relaciones con los demás Estados, Ecuador se empeña en fortalecer su sistema jurídico, dando las garantías necesarias a todos los inversores y estipulando reglas claras. Así, se favorece el establecimiento de relaciones transparentes entre las empresas inversionistas extranjeras, las empresas del Ecuador y el Estado ecuatoriano. Se procura resolver cualquier eventual controversia por medios legales y legítimos, dando impulso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero sin restar soberanía al Estado, por lo que Ecuador no reconoce al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) como instancia legítima. El pleno respeto a la seguridad jurídica ayuda también a que los intereses privados no afecten las relaciones entre los Estados.

Sumado a ello, Ecuador busca ampliar sus relaciones con el mundo. Entre los planes, se encuentra el diversificar las fuentes de inversión extranjera directa, prestando particular atención a los países del Asia-Pacífico y de Oriente Medio. Con estos países, en el marco de fórmulas de cooperación horizontal, también se busca ampliar las complementariedades y propiciar intercambios académicos y tecnológicos que ayuden al desarrollo y la generación de capacidades propias en la población ecuatoriana.

En la agenda también entra la participación del Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El reingreso del Ecuador al organismo debe aportar hacia relaciones más cercanas con economías estructuralmente similares a la ecuatoriana y de las que Ecuador puede extraer importantes lecciones para usar de la mejor manera posible los recursos petroleros. El país debe seguir su participación dentro de la organización, buscando la estabilización de los precios del crudo a niveles favorables para el Estado. Esto es sumamente importante, pues se deben aprehender las lecciones dejadas por la crisis financiera mundial

iniciada en 2007, y la baja súbita de los precios del petróleo.[53] Si bien es cierto que el país ha reaccionado de manera satisfactoria gracias a las oportunas políticas tomadas por el Gobierno, se debe tener presentes eventuales escenarios de crisis.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el efecto geopolítico de la crisis, el cual ha trastocado el orden previo. Así, la crisis financiera mundial ha permitido aumentar la participación de países como China en el reparto mundial de poder, haciendo que el centro de gravedad migre a nuevos espacios (Altman, 2009). Son estos nuevos espacios los que Ecuador no puede descuidar, por lo que debe intensificar sus relaciones con los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En esa línea, el grupo de Países No Alineados también debe considerarse de suma importancia para la proyección geopolítica del Ecuador más allá del hemisferio occidental.

En un entorno más cercano, las relaciones con la CAN siguen siendo de gran importancia para Ecuador. El país busca potenciar sus relaciones comerciales dentro de la CAN. Aumentar los flujos de bienes y servicios propiciaría relaciones más cercanas entre los pueblos, dando un impulso al turismo intrarregional, aprovechando nuestra diversidad geográfica para buscar turismos acordes con las regiones y con nuestras aspiraciones de ser un país con un turismo de calidad. En tal sentido, es muy importante en Ecuador empezar a hablar de un pacto de justicia intergeneracional que proteja al medio ambiente y que se preocupe de fenómenos como el cambio climático.

Tales exigencias contemporáneas, nos llevan a intensificar y profundizar la integración suramericana a través de la UNASUR y demás iniciativas de integración en la región (CAN, MERCOSUR, ALBA). Ecuador puede posicionarse de manera estratégica en el continente para ser el pivote de la integración, como Bruselas lo ha sido para la Unión Europea. El hecho de que Quito sea la sede de la Secretaría General de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) abre un abanico de oportunidades para el país (ver Mapa 7.5.3).

[53] Dicha crisis, cuyo período álgido ocurre desde septiembre de 2008, se dio a partir de problemas sistémicos, pese a que las explicaciones tradicionales apuntan hacia eventos más puntuales como la burbuja inmobiliaria que se creó en los mercados industrializados a partir de un fenómeno hipotecario masivo (Figlewski, 2009). La facilidad de acceso a abundantes créditos baratos mantuvo una ficticia liquidez en los mercados internacionales. Sin respaldos veraces, los créditos se volvieron incobrables, llevando a la virtual quiebra o cierre de importantes bancos mundiales con sedes en los grandes centros financieros como Nueva York, Tokio y Londres (Landon, 2009). A ello se sumó un aumento en el desempleo mundial debido al enfriamiento de las economías y la caída precipitada del precio del petróleo y de las exportaciones primarias (Guangzhou, 2009).

Mapa 7.5.3 – Mapa de la Unión Suramericana de Naciones



Fuente: SENPLADES
Elaboración: SENPLADES.

El rol de pivote debe apuntar hacia la vinculación más próxima de la CAN con el MERCOSUR. Esta es una necesidad más que una opción para la efectiva construcción de UNASUR, dentro de un proceso mundial de creación de bloques supranacionales. La UNASUR debe ir consolidando sus espacios propios en el sistema internacional, no solo desde lo comercial, sino también desde lo político. En ese sentido, la UNASUR puede construirse en la mejor expresión de la unidad de nuestros pueblos, dando a nuestra región el peso que realmente merece en la economía mundial del poder.

De manera complementaria, la incorporación del Ecuador a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), coloca al país en el centro de los procesos que refuerzan los lazos entre los pueblos de toda la América Latina. Pese a ser diversos en su naturaleza, la convergencia de los diferentes mecanismos y procesos apuntan hacia una integración que proyecte a la región, en sus verdaderas dimensiones, hacia el mundo (ver Mapa 7.5.4).

Mapa 7.5.4: Mecanismos de Integración Regional (CAN, MERCOSUR y ALBA)



Fuente: UNASUR, ALBA, MERCOSUR, CAN 2009.
Elaboración: SENPLADES.

Movilidad Humana y Derechos Humanos

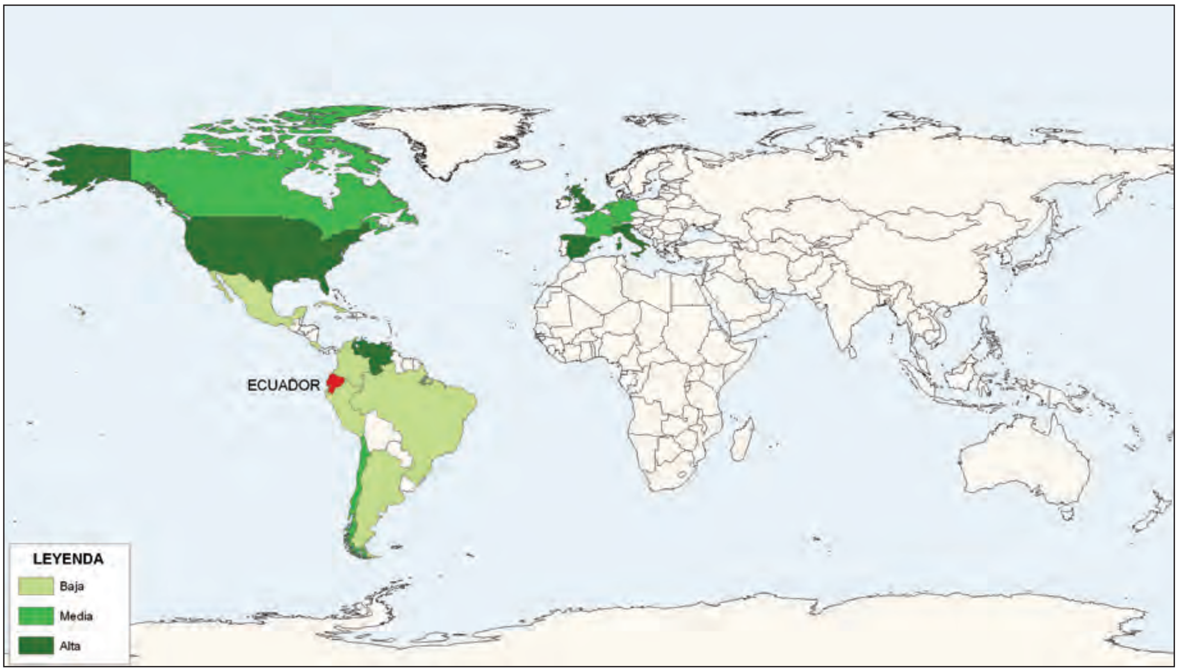
La movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. Uno de los productos del neoliberalismo fue la diáspora de más de la quinta parte de ecuatorianos, sin que el país contara con una política migratoria de protección y promoción de derechos. Viviendo en otros países, millones de compatriotas han debido padecer las contradicciones de un sistema que propugna la libre movilidad del capital y los bienes, pero no de las personas (ver Mapa 7.5.5). Se pasaba por alto que la movilidad humana no es sólo un derecho, sino también un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza.

Por ello, el Gobierno Nacional busca avanzar concertada y gradualmente hacia la articulación de un espacio latinoamericano caracterizado por una libre movilidad informada y segura. Este espacio de integración propiciaría la libre circulación de las personas, el reconocimiento de la ciudadanía de residencia entre ciudadanos latinoamericanos, la plena y efectiva vigencia de los derechos de las personas migrantes y el aprovechamiento de las dinámicas benéficas que se derivan de la movilidad

humana para el desarrollo humano en nuestros países. Todo ello prepararía las condiciones para el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana.

En todo el mundo, las personas migrantes están expuestas a actos de xenofobia y a la violación de sus derechos humanos, inclusive sometidos a formas de esclavitud moderna. En los últimos años, nuestras y nuestros compatriotas emigrados han sido víctimas cotidianas de actos de agresión xenófoba, odio racial, abuso sexual y todo tipo de discriminaciones sociales y laborales por su origen, y también por los procesos de tráfico ilegal de personas. Agravando la situación, la reciente aprobación de normativas punitivas para los migrantes en situación irregular en países de acogida, con sanciones para quienes los empleen o provean de vivienda, no hace sino precarizar los derechos fundamentales de las personas.

Mapa 7.5.5: Mapa mundial de países por intensidad migratoria ecuatoriana (2009)



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

El Estado ecuatoriano, a través de su nueva política migratoria integral, hace lo posible por defender a sus ciudadanos y ciudadanas donde quiera que se encuentren. Trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener que migrar, del derecho a la libre movilidad informada y segura, y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino. Todos estos derechos se enmarcan en el derecho internacional, en especial en los temas de derechos humanos, derechos de las personas migrantes y derechos de la naturaleza.

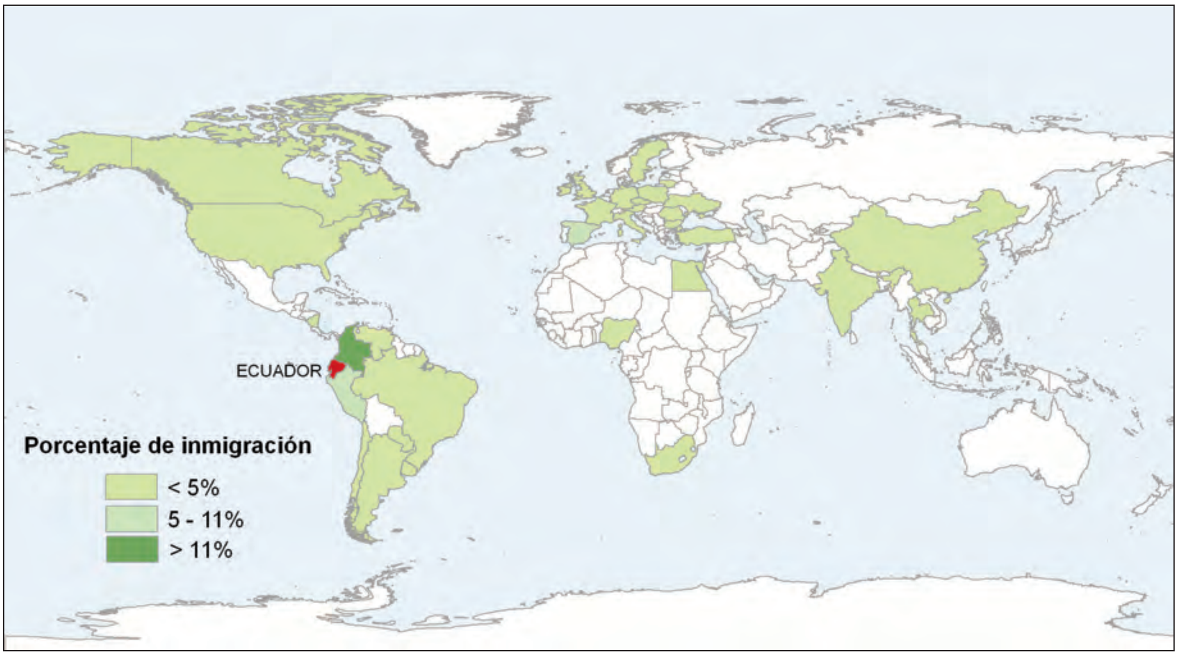
No se debe olvidar que, las y los migrantes, además de enviar remesas y aportar al desarrollo económico del país, aportan a la construcción y preservación identitaria de la ecuatorianidad, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos del país con las comunidades de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, fomentando el apoyo a todas sus manifestaciones culturales en los distintos lugares donde se encuentren. Asimismo, es preciso desarrollar programas e incentivos que favorezcan la

inversión productiva de remesas en el país, generando mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen.

Es también fundamental garantizar la participación ciudadana, tanto dentro del país como fuera de él. Las personas migrantes deben ser plenamente consideradas en el ejercicio de la democracia. La garantía de sus derechos políticos es un deber del Estado. Igualmente, el fortalecimiento del sistema de atención a migrantes en el exterior constituye una necesidad para la atención oportuna y eficiente de sus requerimientos. Esto llama a realizar campañas de información y divulgación de los derechos de nuestros connacionales en el exterior, por parte del Estado.

Además de ser un país de emigrantes, Ecuador es también uno de inmigración, de tránsito y de refugio (ver Mapa 7.5.6). Aquello lo convierte en un país único en la región en el ámbito de la movilidad humana. Los últimos años han visto un incremento acelerado de ciudadanos colombianos entrando al territorio patrio, desplazados por la violencia. El gran influjo de personas ha supuesto redoblar esfuerzos por parte del Gobierno para proteger a esta población vulnerable. Las campañas de cedulación, por ejemplo, han significado un trabajo inédito por la paz y una muestra fiel del abierto compromiso por la movilidad humana y la vida. También se debe destacar el proceso del Registro Ampliado por el cual el Gobierno Nacional reconoce la condición de refugiados a las y los ciudadanos colombianos que huyen por la situación en su país de origen. Este año se prevé reconocer el estatus de refugiados a más de 50.000 colombianos, superando lo logrado entre los años 2000-2008. Sólo entre mayo y julio de este año ya se reconocieron a más de 9.000 personas como refugiados, evidenciando la importancia que se da a los derechos humanos y al cumplimiento de los instrumentos internacionales.

Mapa 7.5.6: Mapa de estimación de inmigración hacia Ecuador 2008



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

Ecuador defiende la corresponsabilidad internacional en temas de movilidad humana. El tema del refugio es un claro ejemplo: el Estado se compromete al reconocimiento del estatus de residentes a todas las personas que necesitan de protección internacional, pero también tiene que exigir a la comunidad internacional su compromiso, principalmente económico, para que el Estado pueda reconocer todos los derechos que les son inherentes a ese grupo vulnerable de la población

No han sido solo ciudadanos y ciudadanas colombianos quienes han ingresado al país. También se ha dado la entrada de importantes números de ciudadanas y ciudadanos peruanos, chinos y cubanos, entre otros, lo cual nos invita a pensar el Ecuador de modo más claro desde la interculturalidad, sin renunciar a sus derechos soberanos. Con este gran influjo de personas, surge el reto de garantizar los derechos para las y los extranjeros en Ecuador, a través de, por ejemplo, campañas de regularización laboral de personas inmigrantes con estatus de residentes.

Así, el Gobierno Nacional, en el tema de movilidad humana, propende hacia un tratamiento recíproco de las y los migrantes. Es decir, el Ecuador respeta todos los derechos de las personas que inmigran, pero al mismo tiempo busca que a las y los ecuatorianos en el exterior se les respete sus derechos. El principio de ciudadanía universal está consagrado en la Constitución y se han dado pasos en firme para respetarlo, como la decisión de retirar la exigencia de visa a los extranjeros.

Es importante reconocer que han ocurrido también desplazamientos internos de la población ecuatoriana, ante los cuales la planificación territorial se vuelve imprescindible. La organización de los territorios con una visión integral de país, incentivando un crecimiento más ordenado de las ciudades, es necesaria para equilibrar el territorio y permitir una movilidad humana compatible con los objetivos nacionales para el Buen Vivir.

3. Políticas y Lineamientos

Política 5.1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.

a. Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral.
b. Generar mecanismos de cohesión social para mantener el carácter unitario del Estado, respetando las múltiples diversidades.
c. Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas de la seguridad integral del Estado, bajo el estricto respeto de los derechos humanos.
d. Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y la construcción de fronteras de paz con los países vecinos.
e. Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y en necesidad de protección internacional.
f. Promover el uso eficaz de los mecanismos para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
g. Impulsar programas que favorezcan la conservación y recuperación de los ecosistemas en la franja fronteriza, en coordinación con los países vecinos.
h. Respaldar y apoyar las iniciativas de solución pacífica de actuales y eventuales conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos.
i. Fomentar la transparencia en la compra y el uso de armas y equipos, así como del gasto militar en general, a escala nacional y regional en el marco de los compromisos internacionales de registro de gastos militares establecidos en instancias bilaterales y multilaterales.

Política 5.2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.

a. Fortalecer y especializar la institucionalidad de seguridad interna y externa, favoreciendo la complementariedad entre las instituciones que velan por la seguridad integral de Estado.
b. Defender los derechos soberanos del Estado sobre su territorio nacional a través del control y vigilancia de los límites fronterizos establecidos y sobre sus áreas de jurisdicción nacional, incluyendo la Antártida, la órbita geoestacionaria y el espectro radioeléctrico.
c. Identificar amenazas, prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades, para proteger a las personas, al patrimonio nacional y a los recursos estratégicos del Estado.
d. Robustecer la presencia del Estado en la franja fronteriza, considerando las particularidades territoriales y sociales, poniendo énfasis en la reducción de brechas respecto al resto del territorio nacional y las brechas de género.
e. Mejorar la capacidad operativa y reestructurar el sector de la defensa nacional, impulsando la economía de la defensa.
f. Generar mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos.
g. Promover una política exterior que mantenga y exija el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.
h. Transformar la institucionalidad de la inteligencia y fortalecer sus capacidades para contribuir a la seguridad integral del Estado.

Política 5.3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.

a. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados de la canasta básica para el consumo nacional, evitando la dependencia de las importaciones y los patrones alimenticios poco saludables.
b. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, sanos y de alto valor nutritivo, articulando la producción agropecuaria y con el consumo local.
c. Promover, gestionar y planificar el manejo integral y sustentable del agua para asegurar la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico para la soberanía alimentaria y energética.
d. Ampliar la capacidad nacional de generación de energía en base a fuentes renovables.

Política 5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.

a. Impulsar la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que coadyuve a los objetivos de producción y bienestar colectivo, con mecanismos transparentes y solidarios, y bajo principios de justicia social, de género y ambiental.
b. Articular la política de endeudamiento público con las directrices de planificación y presupuesto nacionales.
c. Atraer ahorro externo, en la forma de inversión extranjera directa pública y privada, para proyectos de largo plazo que sean sostenibles, respeten los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, transfieran tecnología y generen empleo digno.
d. Aplicar mecanismos para utilizar los avances obtenidos a través de la transferencia de ciencia y tecnología en beneficio del país.
e. Desarrollar una diplomacia ciudadana de cercanía que promueva la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y que fortalezca la representación del Ecuador en el extranjero.
f. Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir,

institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto.

g. Fomentar las relaciones comerciales y de cooperación internacional con gobiernos autónomos descentralizados a lo largo del mundo.
h. Definir ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en el Ecuador.
i. Promover los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países.
j. Impulsar la inclusión de factores sociales en los acuerdos de integración económica.
k. Impulsar activamente a la cooperación triangular y a la cooperación Sur-Sur, incentivando a las MIPYMES y a las empresas solidarias.

Política 5.5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.

a. Apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, suramericana, latinoamericana y con el Caribe, a través de mecanismos y procesos de convergencia que profundicen la integración de los pueblos.
b. Mejorar la conectividad con América Latina y el Caribe.
c. Impulsar el manejo coordinado y responsable de las cuencas hidrográficas binacionales y regionales.
d. Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.
e. Priorizar la negociación en bloque junto con los países suramericanos para lograr acuerdos beneficiosos al incrementar el poder de negociación de la región.
f. Fortalecer los mecanismos de concertación política que profundicen la integración suramericana.
g. Impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional.
h. Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.
i. Consolidar la institucionalidad financiera regional como alternativa a los organismos multilaterales de crédito tradicionales, e impulsar el uso de sistemas únicos de compensación regionales.

Política 5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.

a. Insertar al país en redes internacionales que respalden y potencien la consecución de los objetivos programáticos del Ecuador.
b. Definir lineamientos estatales estratégicos sobre la comercialización de productos ecuatorianos en el exterior.
c. Definir e implementar mecanismos de transferencia de recursos y tecnología con impacto social directo.
d. Potenciar las capacidades del país para incidir en la agenda internacional y en políticas bilaterales y multilaterales que, entre otros, faciliten el ejercicio de derechos y garanticen la protección de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.
e. Diversificar las exportaciones ecuatorianas al mundo, priorizando las complementariedades con las economías del Sur, con un comercio justo que proteja la producción y el consumo nacional.
f. Incorporar nuevos actores en el comercio exterior, particularmente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción y del sector artesanal, impulsando iniciativas ambientalmente responsables y generadoras de trabajo.
g. Establecer mecanismos internacionales de garantías de exportaciones, en particular para MIPYMES, empresas solidarias y organizaciones populares, dando prioridad a

aquellas que integren a mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.

h. Defender los intereses comerciales nacionales a nivel bilateral y multilateral, estableciendo, cuando sea necesario, medidas de protección para la producción y consumo nacional.
i. Mantener relaciones de comercio exterior con prevalencia de la seguridad jurídica nacional y evitando que intereses privados afecten la relación entre los Estados.
j. Aplicar un esquema de sustitución selectiva de importaciones que propicie las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y que desincentive las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
k. Fortalecer institucionalmente los servicios aduaneros para lograr eficiencia y transparencia y facilitar el comercio internacional.
l. Posicionar al país en la comunidad internacional, a partir de su patrimonio natural, en los mecanismos globales de lucha contra el cambio climático.
m. Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo.
n. Reducir los costos de llamadas internacionales desde el Ecuador hacia los demás países.
o. Contribuir a los esfuerzos de los miembros del Tratado Antártico para la investigación del ambiente y el monitoreo global del cambio climático.

Política 5.7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones

a. Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.
b. Promover alianzas regionales para combatir la corrupción e impulsar la transparencia de la gestión en los ámbitos público y privado.
c. Controlar el uso, distribución y comercialización de precursores químicos.
d. Construir un sistema integral de prevención y protección a los y las víctimas de trata, tráfico y explotación internacional, orientado preferentemente a diversos y diversas sexuales, mujeres, niños y niñas.
e. Fortalecer el control y sanción de delitos cibernéticos.

4. Metas

5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.

5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.

5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013.

5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado hasta el 2013.

5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico hasta el 2013.

5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013.

5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional hasta el 2013.

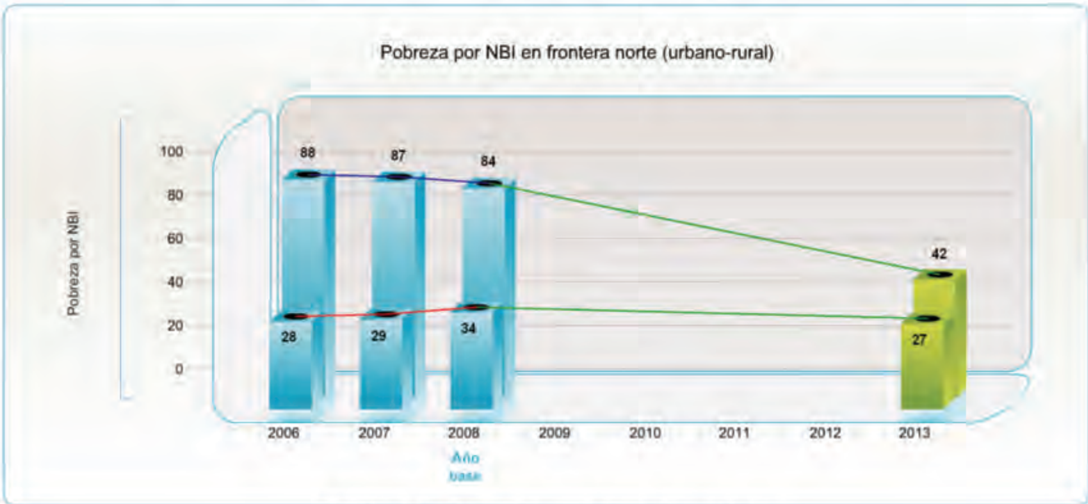
5.5.1. Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana hasta el 2013.

5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013.

5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013.

5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen hasta el 2013.

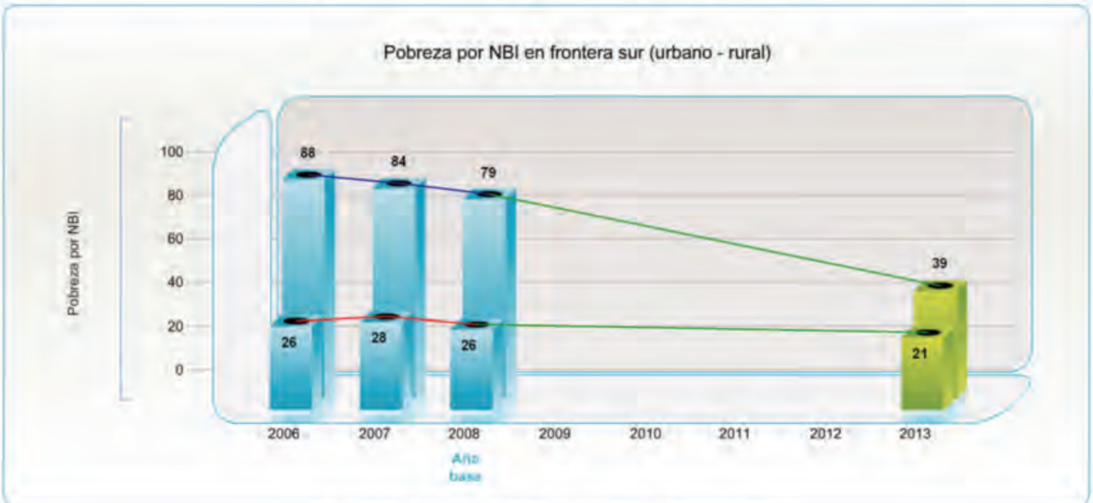
Meta 5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008	Valores históricos	Pobreza por NBI en frontera norte
	Meta con Plan	Área urbana 2008: 34
Elaboración: SENPLADES		Área rural 2008: 84

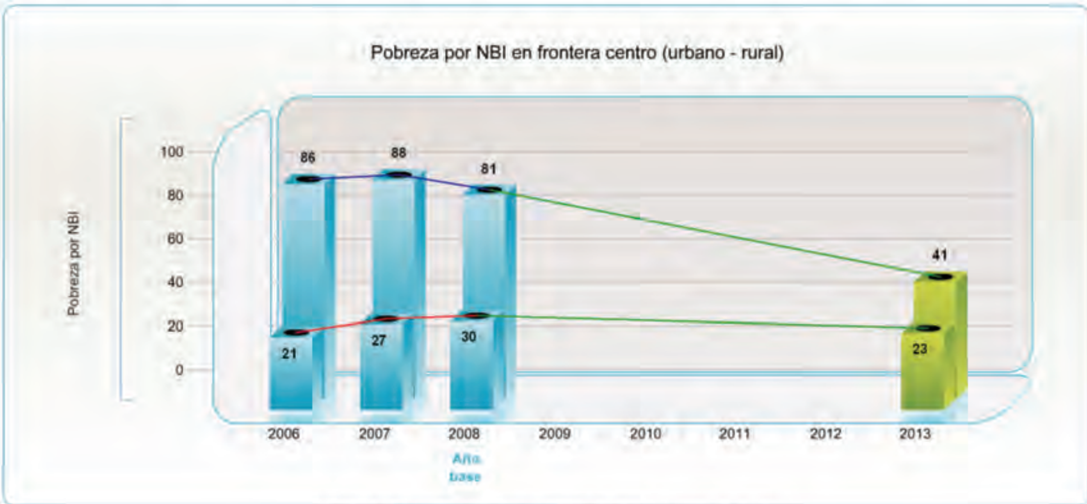
Meta 5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008	Valores históricos	Pobreza por NBI en frontera sur
	Meta con Plan	Área urbana 2008: 26
Elaboración: SENPLADES		Área rural 2008: 79

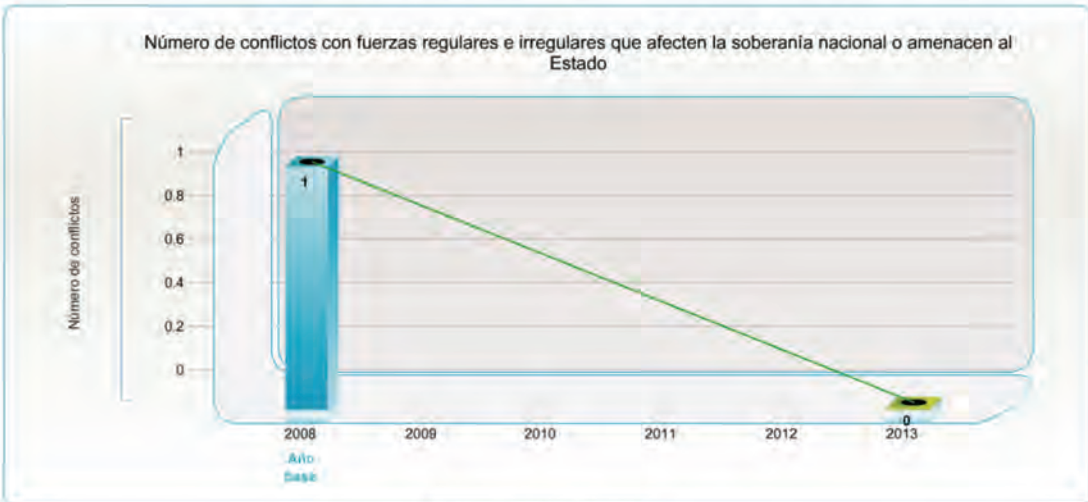
Meta 5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008	Valores históricos	Pobreza por NBI en frontera centro
	Meta con Plan	Área urbana 2008: 23
Elaboración: SENPLADES		Área rural 2008: 49

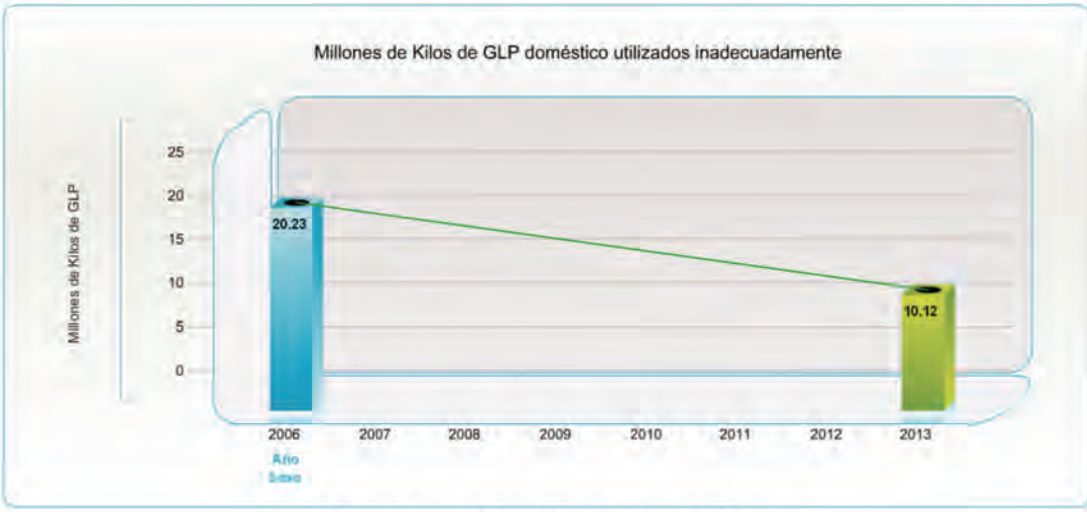
Meta 5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Defensa

Fuente: MIDENA, 2008	Valores históricos
	Meta con Plan
Elaboración: SENPLADES	

Meta 5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Minas y Petróleros - Ministerio de Defensa

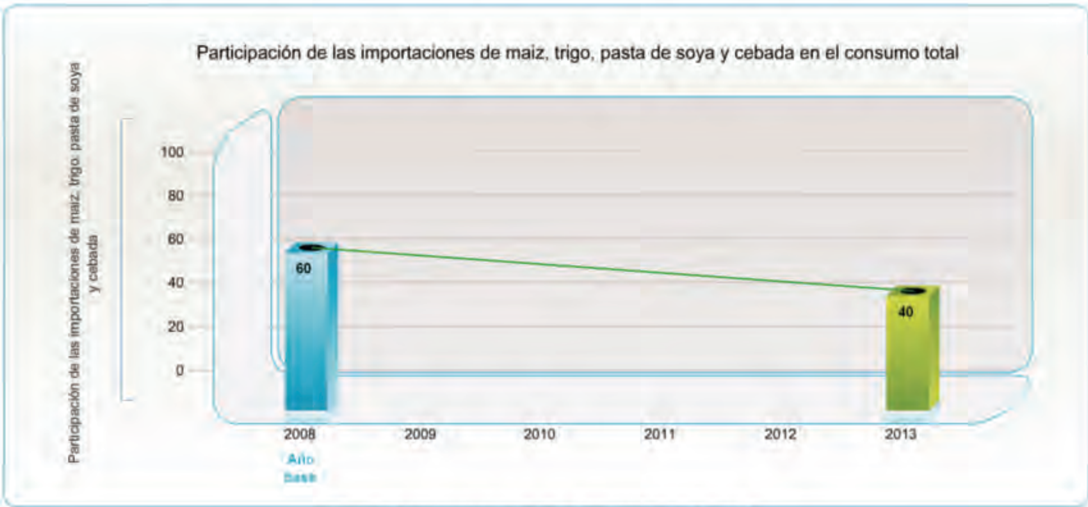
Fuente: INEC - ECV, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

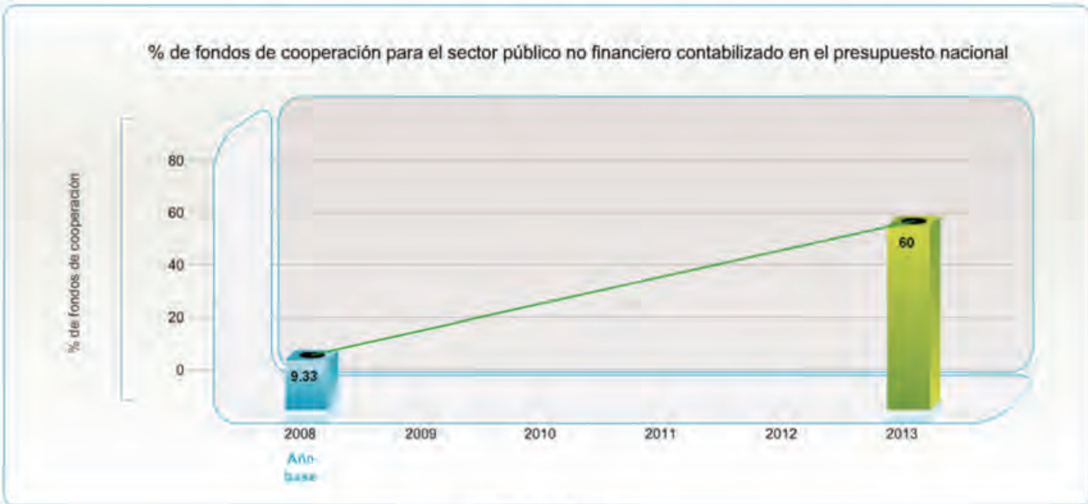
Fuente: Banco Central del Ecuador, SIGAGRO, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional hasta el 2013



Ejecutor(es): AGECI

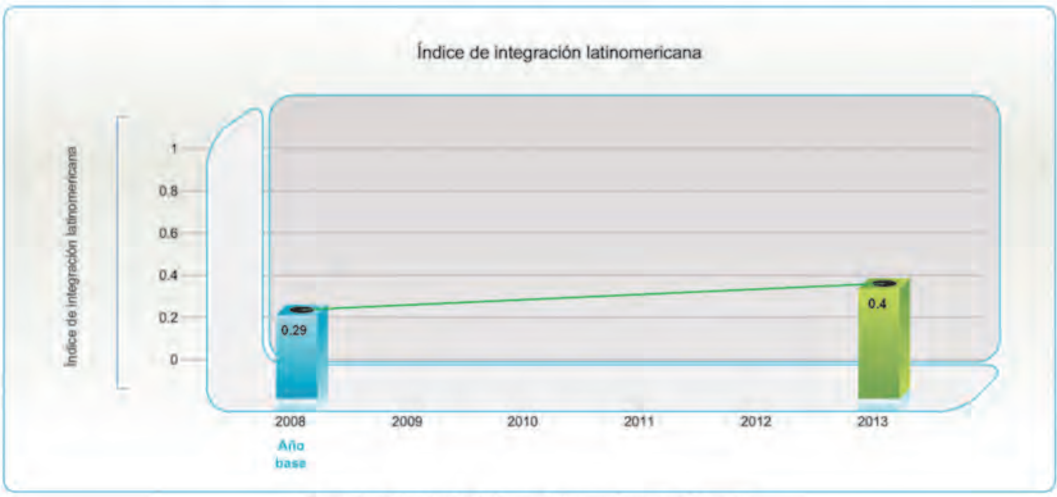
Fuente: AGECI, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.5.1. Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

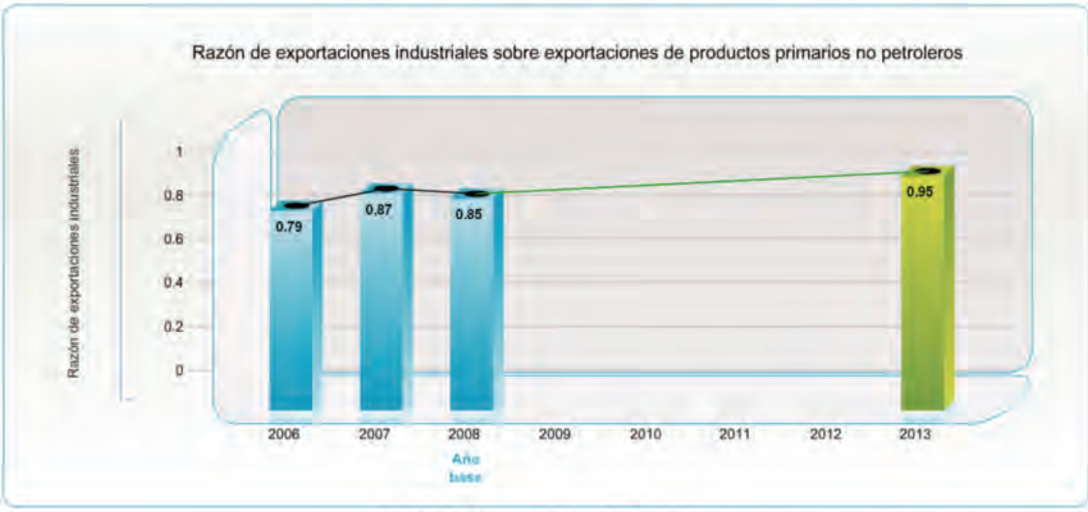
Fuente: SENPLADES, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

Fuente: BCE, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

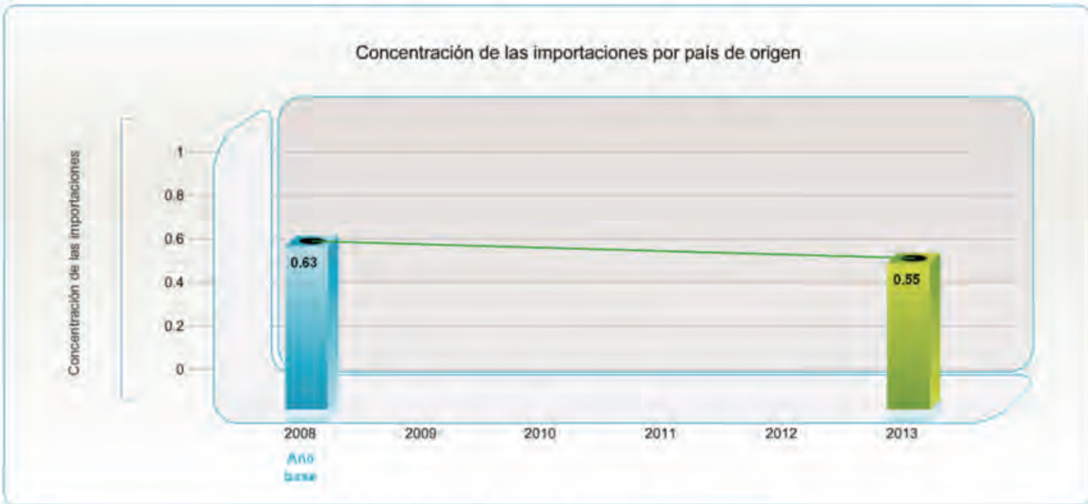
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

Fuente: Banco Central del Ecuador,2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan



Objetivo 6:
Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas

1. Fundamento

El trabajo constituye la columna vertebral de la sociedad, y es un tema fundamental de la vida de las personas y de las familias. La Constitución ecuatoriana reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social. Asimismo, como derecho económico, es considerado fuente de realización personal y base de la economía. El trabajo condensa múltiples dimensiones, materiales y simbólicas, y está en el centro de una serie de relaciones complejas de producción y reproducción de la vida, que tienen implicación política, económica, laboral, social, ambiental y cultural.

Las interrelaciones entre trabajo, producción y reproducción económica están directamente vinculadas con la actual distribución de los medios de producción, como resultado de la aplicación, durante las últimas décadas, de una política neoliberal que reforzó las inequidades sociales y acentuó la exclusión heredada del modelo primario exportador.

En la historia moderna, la explotación del trabajo ha consolidado una forma de acumulación que no está al servicio de quienes lo realizan. Se ha concebido al trabajo como un medio explotable y prescindible, sometido a conveniencias y dinámicas externas a los fines intrínsecos de los procesos de producción, y ajenas al sostenimiento de los ciclos de vida familiar y social.

La nueva Constitución consagra el respeto a la dignidad de las personas trabajadoras, a través del pleno ejercicio de sus derechos. Esto supone remuneraciones y retribuciones justas, así como ambientes de trabajo saludables y estabilidad laboral, a fin de lograr la modificación de las asimetrías referentes a la situación y condición de las y los trabajadores en todo el país. El reconocimiento integral del trabajo como un derecho y su realización en condiciones justas y dignas, es una aspiración de larga data, cuya cabal aplicación exige la superación de condiciones estructurales que han marcado históricamente una realidad de explotación, discriminación y desigualdad, que persiste y se reproduce.

En el Ecuador, la estructura del trabajo es heterogénea en cuanto a las formas de organización de la producción. Muchas de estas formas han sido invisibilizadas y desvalorizadas a lo largo del tiempo. Tanto en el ámbito urbano como en el rural, la mayoría de procesos de producción y la dotación de servicios se basan en pequeñas y

medianas unidades familiares, asociativas o individuales, cuyas dinámicas de economía popular, familiar y solidaria, buscan la subsistencia antes que la acumulación a gran escala. Estos procesos productivos se han fundado, asimismo, en la movilización de recursos tales como conocimientos, destrezas y ahorros locales, redes sociales y otros similares; y sus economías se han desenvuelto en condiciones adversas, debido a la falta de reconocimiento desde el Estado.

Para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, es de vital importancia reconocer y apoyar las distintas formas de organización de la producción: comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; así como las diversas formas de trabajo –incluidas las formas autónomas de autosustento y de cuidado humano–, al igual que las formas de reproducción y supervivencia familiar y vecinal. La mirada crítica de este Gobierno reconoce la importancia del trabajo inmaterial, como un elemento fundamental de la reproducción económica y social, y un generador de nuevas relaciones sociales de producción que dotan de un valor distinto al trabajo material.

La cooperación social, característica de las economías de autosustento y cuidado humano, constituye un elemento fundamental para la construcción de una economía social y solidaria, y una sociedad más equitativa. Por esto, las formas asociativas de producción deben reproducirse en todos los sectores de la economía, para generar mejores condiciones para las personas que participan en ellas.

La nueva forma de concebir el trabajo implica la generación de condiciones dignas y justas para todas y todos los trabajadores. El Estado, para ello, actúa a través de regulaciones y acciones que permitan el desarrollo de las distintas formas de trabajo. Preocupado por la emigración, asimismo, genera condiciones para que los ecuatorianos y ecuatorianas que retornan al país, como consecuencia de la actual crisis económica mundial, puedan hacerlo en condiciones dignas y no precarias.

2. Diagnóstico

El trabajo en el Ecuador está caracterizado por una diversidad de modalidades, reconocidas por la Constitución. Sin embargo la anterior política pública ha dejado de lado el fomento del trabajo asociativo, cooperativo, entre otros, y ha hecho énfasis en la generación de puesto de empleo en el sector formal, sin lograr solucionar la problemática estructural del desempleo en el país, y comprometiendo temas como la soberanía alimentaria. Esta situación se ve reflejada en las cifras: a diciembre de 2008, la desocupación en el Ecuador afectó al 5,9% de la población económicamente activa. Este desempleo estuvo acompañado con tasas de subempleo que alcanzaron el 58,1%.

Las tasas nacionales esconden una inequidad en la distribución del desempleo y subempleo a nivel étnico y de género. Como se puede apreciar en el Cuadro 7.6.1, las mujeres caracterizan la desocupación en el Ecuador, con tasas de desempleo del 8,2% frente al 4,3% de los hombres. La población indígena presenta la menor tasa de desempleo (1,8%); no obstante trabajan en condiciones precarias y reciben salarios inferiores a los de los blanco-mestizos. Mientras tanto la población negra muestra una tasa del 7,7% superior al promedio nacional. El subempleo afecta en mayor proporción a la población indígena. De hecho, a nivel nacional, el 84,6% de la población indígena económicamente activa se encuentra subempleada. La población mestiza, negra, mulata y blanca, registra tasas de subempleo superiores al 50%.

Cuadro 7.6.1: Indicadores mercado laboral, 2008

Descripción	Desempleo %	Subempleo %
Nacional	5,9	58,1
Urbano	7,3	48,8
Rural	3,0	77,0
Urbana (Hombre)	5,6	44,6
Urbana (Mujer)	9,6	54,4
Rural (Hombre)	1,9	72,5
Rural (Mujer)	5,1	85,1
Hombre	4,3	54,4
Mujer	8,2	63,5
Indígena	1,8	84,6
Blanco	7,4	50,3
Mestizo	6,2	56,0
Negro	7,7	58,5

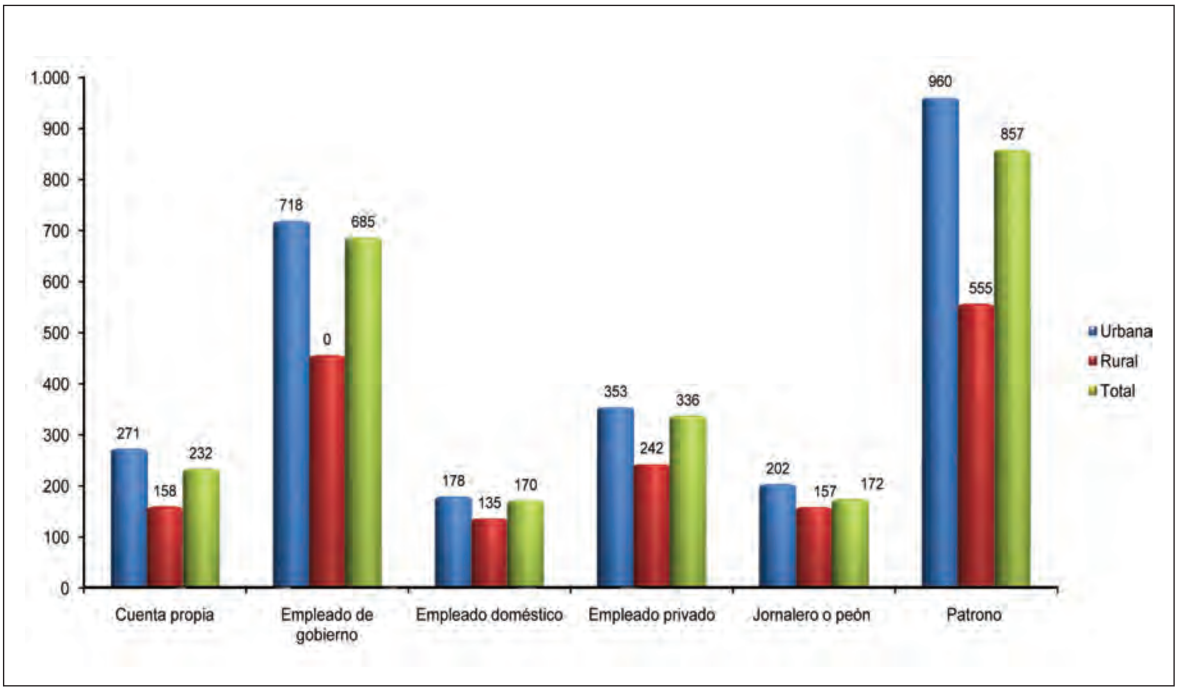
Fuente: INEC.
Elaboración: CISMIL.

Entre la población económicamente activa del Ecuador existe un porcentaje importante de jóvenes desempleados: 11,6%. El nivel de subempleo juvenil alcanza el 57,7% (INEC, 2008).

Para la mayoría de ecuatorianos, el trabajo no les proporciona un ingreso digno que les posibilite la satisfacción de necesidades básicas. La brecha entre el costo de la canasta básica y el ingreso mínimo fue del 26,3% en el 2008. De hecho, el costo de la canasta básica en junio de 2008 fue $586,8, mientras que el ingreso familiar mensual fue $373,3, (INEC, 2008).

En el país se aprecian grandes diferencias salariales entre los sectores urbanos y rurales. El ingreso promedio, según la encuesta de empleo 2008 levantada por el INEC, en el área urbana es de $387,3, mientras que en el área rural es de $202,4. Según categoría de ocupación, existen también diferencias marcadas: un empleado privado gana en promedio $336, mientras que un empleado del gobierno gana en promedio $685 (Ver Gráfico 7.6.1).

Gráfico 7.6.1: Ingreso laboral promedio por categoría de ocupación, 2008



Fuente: INEC.
Elaboración: CISMIL.

De igual forma que por categoría de ocupación, el salario promedio muestra grandes disparidades: una persona que trabaja en el sector formal gana aproximadamente $263,6 más que alguien del sector informal (Ver cuadro 7.6.2).

Cuadro 7.6.2: Ingreso laboral promedio por sector económico, 2008

Sector Económico	Urbano	Rural	Total
Sector formal	540,4	318,4	502,3
Sector informal	276,5,	174,1	238,8
Servicio doméstico	176,8	134,7	168,9

Fuente: INEC.
Elaboración: CISMIL.

Según rama de actividad la situación entre área urbana y rural tampoco cambia en el contexto nacional. En promedio, la diferencia entre áreas urbanas y rurales, por rama de actividad, es de $160,5. Entre las ramas consideradas, la que presenta una mayor diferencia entre ingreso urbano y rural es la de Administración Pública y Defensa, donde la brecha es de $280,2 (Ver cuadro 7.6.3).

Cuadro 7.6.3: Ingreso laboral promedio según rama de actividad 2008

Rama de Actividad	Urbana	Rural	Total
Administración pública y defensa	788,0	507,8	756,4
Intermediación financiera	616,6	387,1	604,2
Explotación de minas y canteras	693,5	425,3	595,8
Suministros de electricidad, gas y agua	581,5	386,5	557,1
Enseñanza	526,0	381,5	507,3
Actividades de servicios sociales y de salud	506,6	260,6	480,9
Actividades inmobiliarias, empresariales	456,2	272,8	442,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	390,3	290,7	377,0
Hoteles y restaurantes	345,3	221,1	329,1
Construcción	357,9	247,2	327,6
Industrias manufactureras	350,2	231,0	326,9
Comercio, reparación de vehículos y efectos personales	331,1	253,0	323,0
Pesca	330,7	175,4	290,5
Otras actividades comunitarias sociales y personales	263,1	137,7	248,0
Agricultura, ganadería caza y silvicultura	335,3	168,9	201,4
Hogares privados con servicio doméstico	176,8	134,7	168,9

Fuente: INEC.
Elaboración: CISMIL.

En términos de cobertura de la Seguridad Social, considerando porcentajes de la población total, 11,5% de la población se encuentra afiliada al seguro general, 4,9% al seguro campesino y 1,7% al seguro de las Fuerzas Armadas o la Policía. Esto evidencia que muy pocas personas tienen acceso a la protección de la Seguridad Social, situación que afecta en especial a quienes realizan trabajos de autoconsumo y/o de cuidado humano.

Cuadro 7.6.4: Porcentaje de personas con seguro 2008

Tipo Seguro	% de la población
Seguro general	11,5
Seguro Campesino	4,9
Seguro Fuerzas Armadas / Policía	1,7

Fuente: INEC
Elaboración: CISMIL

A pesar de que la Constitución lo prohíbe, persisten formas precarias de trabajo. Apenas el 35,2% de los trabajadores tienen nombramiento o contratos permanentes. Es importante analizar las diferencias que existen entre quintiles. Son los quintiles más pobres los que tienen una mayor precariedad en los contratos: los quintiles uno y dos alcanzan tasas de alrededor del 50% de los trabajadores, comparadas a la tasa de nombramientos y contratos permanentes del quintil 5, que sobrepasan el 60% de los trabajadores del quintil.

Cuadro 7.6.5: Tipo de contrato por quintil de ingreso, 2008

Tipo Contrato	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Nombramiento	0,7	1,6	3,6	11,1	33,8	12,2
Contrato permanente	7,4	13,5	21,1	27,9	34,7	23,1
Contrato temporal	25,1	32,1	38,9	35,6	25,0	31,8
Por obra, a destajo	4,5	4,2	3,4	3,1	0,8	2,9
Por horas	6,6	5,4	3,9	2,4	1,4	3,5
Por jornal	55,7	43,2	29,1	19,9	4,4	26,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: INEC.
Elaboración: CISMIL.

De forma igualmente atentatoria a los derechos, el trabajo infantil forma parte de la estructura del mercado laboral. El 5,5% de los niños y niñas a nivel nacional trabajan. A nivel rural, existe un mayor porcentaje de niños trabajadores: 9,72%, frente al 2,99% a nivel urbano (INEC, 2008).

Persisten también prácticas discriminatorias que vulneran los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Las mujeres perciben en promedio el 75,5% de los ingresos percibidos por los hombres (INEC, 2008).

Existe una marcada discriminación laboral por etnicidad. Según la encuesta de discriminación racial del año 2004 del INEC, el 13% de los indígenas sufren discriminación laboral, y lo mismo sucede con el 10% de los afroecuatorianos.

El problema de la situación laboral de los discapacitados es importante. No existen datos que permitan cuantificar la situación laboral de esta población vulnerable a nivel nacional.

Como se puede ver, la situación del trabajo en el Ecuador es crítica. A pesar de esto, el rol del Estado en la economía ha sido minimizado, y no se han implementado mecanismos directos para la generación de trabajo. En este sentido, se ha hecho un uso muy limitado de las compras públicas.

En la misma línea, tampoco se han generado mecanismos de protección para las personas en situación de desempleo, dejándolas vulnerables a la pobreza. Así hasta hace poco no existía un Régimen de Cesantía Solidario.

3. Políticas y Lineamientos

Política 6.1. Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales.

a. Promover el conocimiento y plena aplicación de los derechos laborales.
b. Reformar la legislación laboral y fortalecer los mecanismos de control, sensibles a las diversidades, para eliminar el trabajo precario, la tercerización laboral y asegurar relaciones laborales directas y bilaterales.
c. Aplicar medidas específicas para garantizar la existencia, funcionamiento y articulación de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, así como para resolver los conflictos laborales en condiciones justas.
d. Apoyar iniciativas de trabajo autónomo preexistentes mejorando sus condiciones de infraestructura, organización y el acceso al crédito en condiciones de equidad.
e. Proveer prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras, cualquiera sean las formas de trabajo que desempeñen.
f. Consolidar el Régimen Solidario de Cesantía.
g. Generar normas y regulaciones que atiendan las características y necesidades específicas del trabajo autónomo.

Política 6.2. Impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones.

a. Cuantificar y visibilizar el aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento.
b. Reconocer, retribuir y brindar protección social al cuidado reproductivo en los hogares.
c. Dotar de infraestructura y servicios públicos para el cuidado humano, propiciando el empleo digno de jóvenes en estas actividades, con énfasis en la atención a personas con discapacidades severas.
d. Implementar acciones de apoyo dirigidas a mujeres prestadoras de cuidados especiales, en el ámbito doméstico, para disminuir su carga laboral.
e. Incrementar la cobertura de seguridad social y la capacitación a quienes cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente.

Política 6.3. Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos.

a. Apoyar las iniciativas de producción y de servicios de carácter asociativo y comunitario con mecanismos específicos de acceso al crédito y a otros factores productivos, compras y contratación pública con 'condicionalidades positivas' para promover la asociatividad.
b. Visibilizar y difundir las ventajas, aportes y potencialidades del trabajo y la producción asociativas y de los valores de la economía solidaria.

Política 6.4. Promover el pago de remuneraciones justas sin discriminación alguna, propendiendo a la reducción de la brecha entre el costo de la canasta básica y el salario básico.

a. Revisar anualmente el salario básico establecido en la ley, por sectores de la economía.

Política 6.5. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo.

a. Impulsar programas e iniciativas privadas que favorezcan la incorporación de jóvenes a actividades laborales remuneradas.
b. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que estimulen y protejan a los sectores de la economía social y solidaria, e industrias nacientes, en particular en las actividades agroalimentaria, pesquera, acuícola, artesanales y turísticas.
c. Fortalecer y promover iniciativas económicas de pequeña y mediana escala basadas en el trabajo, que se orienten a generar empleos nuevos y estables.
d. Adoptar programas y proyectos públicos de infraestructura intensivos en la generación de empleo, que prioricen la contratación de mano de obra local, calificada y registrada en bolsas de empleo públicas o privadas.
e. Fortalecer los bancos de información de fuentes de empleo y servicios de colocaciones, y articularlos al sistema de contratación y compras públicas.
f. Apoyar el funcionamiento y consolidación de empresas bajo administración directa de las y los trabajadores, especialmente en los casos de empresas incautadas por el Estado y empresas quebradas.
g. Crear iniciativas de trabajo autónomo y comunitario, que aprovechen y fortalezcan conocimientos y experiencias locales, en relación prioritaria con la demanda y necesidades locales.
h. Apoyar líneas de producción artesanales que hacen parte de las culturas locales, la promoción, rescate y fomento de técnicas, diseños y producción, así como a la revalorización y al uso de productos y servicios artesanales utilitarios y de consumo cotidiano.
i. Generar condiciones que promuevan la permanencia en el país de profesionales, técnicos y artesanos, y fomentar el retorno voluntario de aquellos que hayan emigrado.
j. Promover los talleres artesanales como unidades de organización del trabajo que incluyen fases de aprendizaje y de innovación de tecnologías.

Política 6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable.

a. Sancionar los actos de discriminación y acoso laboral por concepto de género, etnia, edad, opción sexual, discapacidad, maternidad u otros motivos.
b. Promover entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables, seguras y que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.
c. Reconocer y apoyar las formas de organización del trabajo de las mujeres diversas, los pueblos y las nacionalidades.
d. Aplicar procesos de selección, contratación y promoción laboral en base a las habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades.

Política 6.7. Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo.

a. Fortalecer la capacidad pública instalada de capacitación y formación, considerando la amplitud y diversidad de las formas de trabajo.
b. Estimular la formación en los centros de trabajo.
c. Recuperar y fortalecer conocimientos y tecnologías ancestrales y tradicionales, que favorezcan la producción de bienes y servicios, con énfasis en aquellos generados por mujeres.
d. Definir esquemas de capacitación y formación, que incluyan la perspectiva de género,

etárea e intercultural, y que garanticen la inserción productiva en las diversas formas de trabajo.

e. Crear programas específicos de capacitación para trabajadores y trabajadoras autónomos, especialmente de quienes optan por el asociativismo.

Política 6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

a. Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.
b. Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.
c. Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior.

4. Metas

6.2.1. Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo hasta el 2013.
6.3.1. Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros hasta el 2013.
6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores hasta el 2013.
6.4.1. Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital hasta el 2013.
6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta el 2013.
6.5.2. Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% hasta el 2013.
6.5.3. Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 hasta el 2013.
6.7.1. Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial hasta el 2013.
6.7.2. Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional hasta el 2013.

Meta 6.2.1. Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo hasta el 2013

Razón de las horas dedicadas al trabajo reproductivo entre mujeres y hombres

Descripción	2008	2013
Trabajo doméstico	2,8	1
Cuidado de hijos	2,4	1
trabajo voluntario	0,2	1

Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

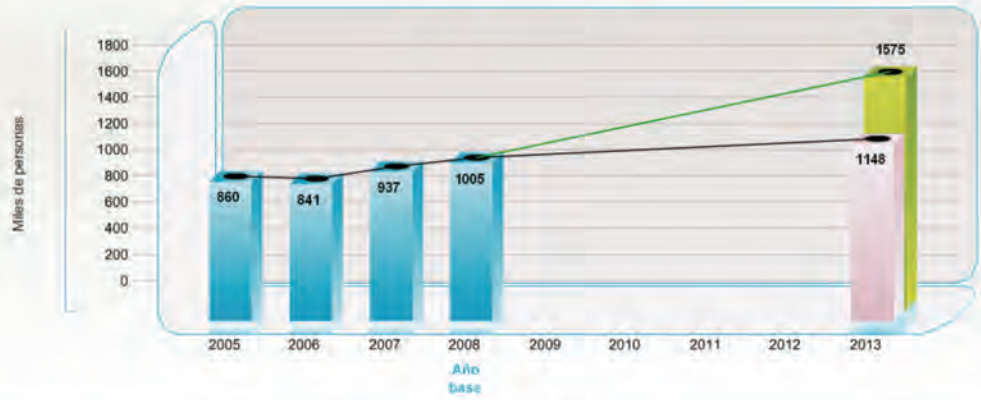
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 6.3.1. Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros hasta el 2013

Número de visitantes extranjeros



Ejecutor(es): Ministerio de Turismo

Fuente: INEC - Ministerio de Turismo, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

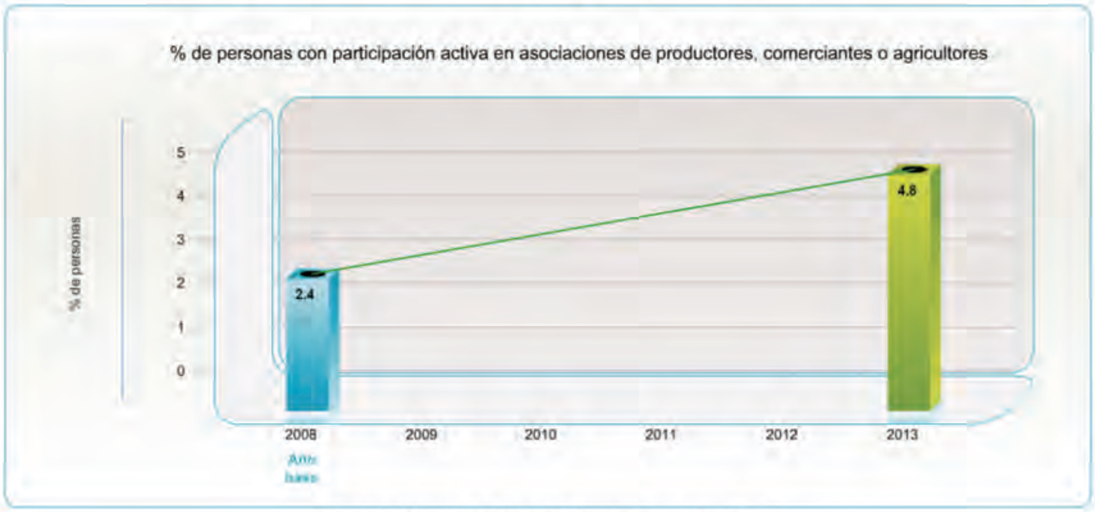
Cooperación Internacional

Latinoamérica: 1.425(miles de personas)

Países OECD: 15.627(miles de personas)

Fuente: Banco Mundial, 2005

Meta 6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

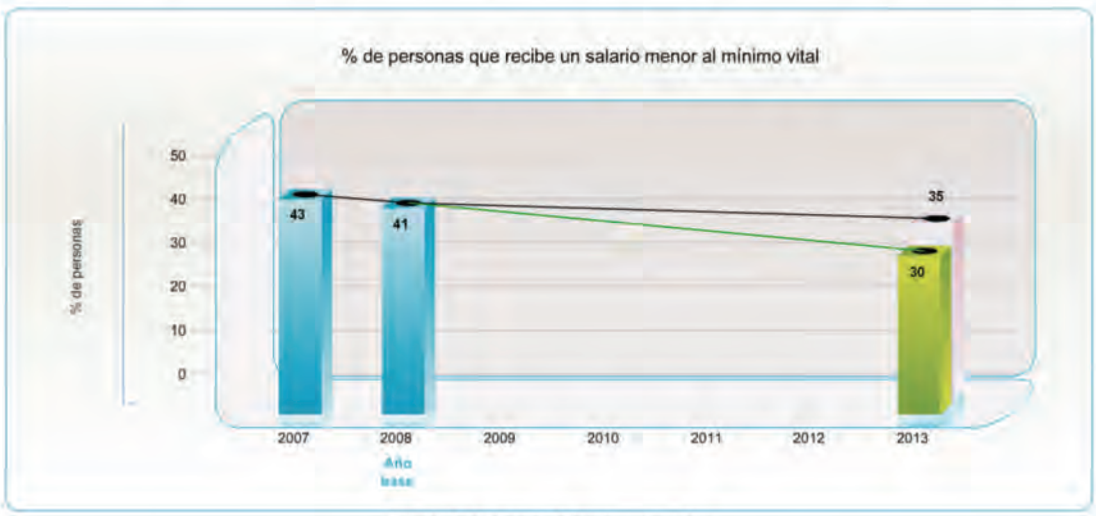
Fuente: MAGAP, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 6.4.1. Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Meta 6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

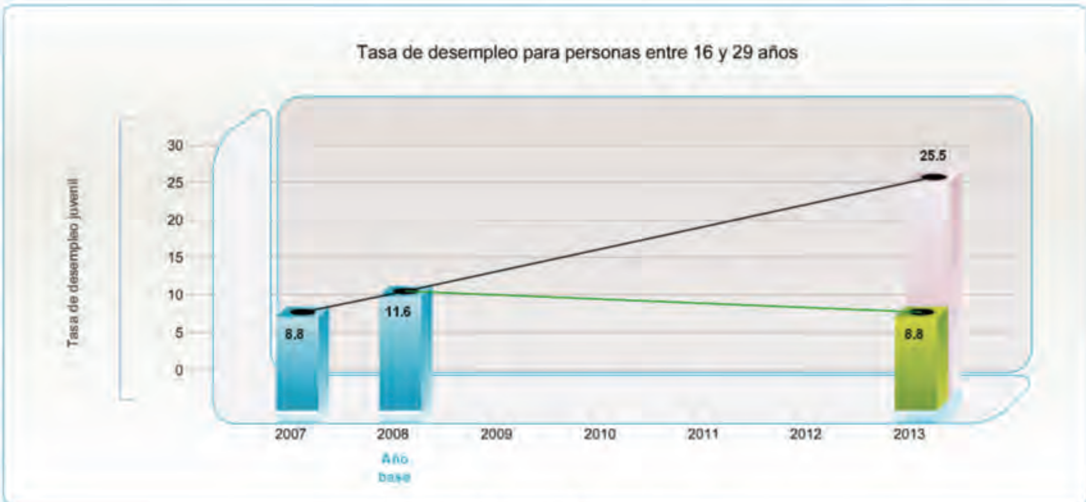
Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Subempleo visible global, 2005
América Latina y el Caribe (6 países) :9.25%
Ecuador: 17.25%
Fuente: BID
Subempleo 2007, (Nacional): 59.7%

Meta 6.5.2. Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Desempleo Juvenil 15 a 24 años (OIT, 2005)
América Latina y el Caribe: 16.60
Europa Central y el Este: 19.90
Ecuador: 12.20
Desempleo Juvenil 2007 (Nacional 8.8)

Meta 6.5.3. Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 hasta el 2013



Ejecutor(es): Sistema de Educación Superior

Fuente: INEC- ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

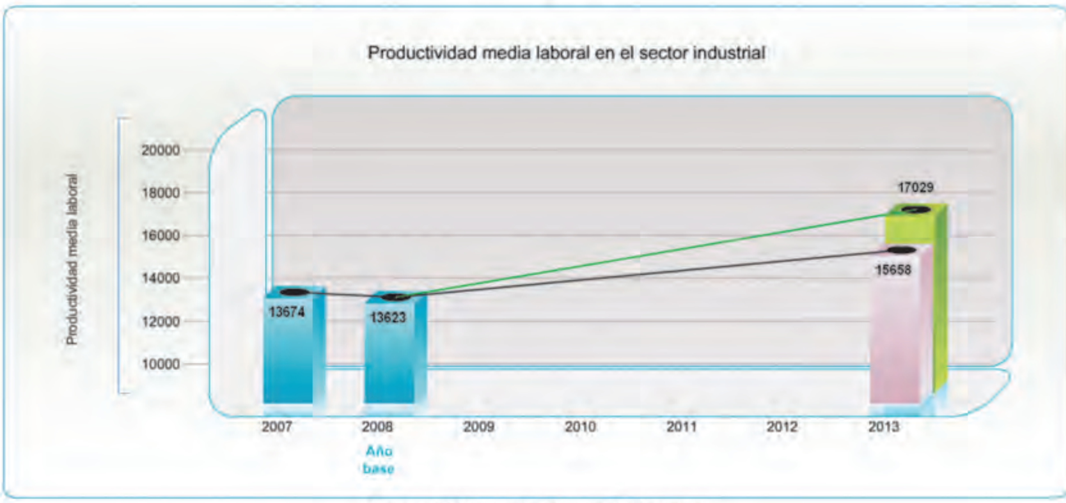
Meta con Plan

Tasa neta de matrícula de educación superior

Quintil 1 2008: 10%

Quintil 2 2008: 16%

Meta 6.7.1. Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

Fuente: BCE, 2007-2008

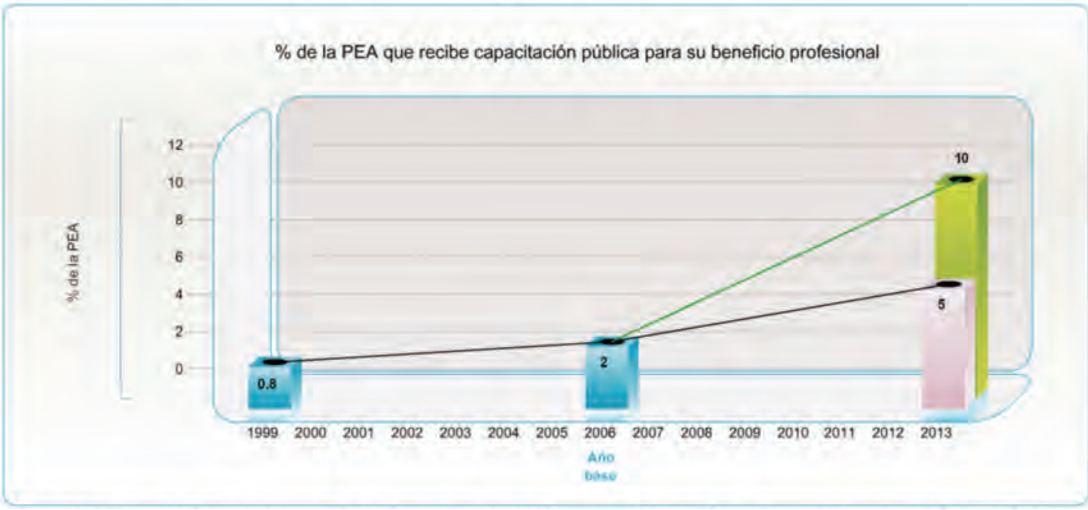
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Meta 6.7.2. Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales (Rector) Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional

Fuente: INEC - ECV 1999-2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan



Objetivo 7:
Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

1. Fundamento

La construcción de espacios de encuentro común es primordial en una sociedad democrática. Los espacios públicos potencian y otorgan a la ciudadanía un sentido de participación igualitaria y activa en la construcción de proyectos colectivos que involucran los intereses comunes. Para esro, es necesario garantizar a la población el acceso y disfrute de estos espacios sin discriminación alguna, de modo que se propicien presencias múltiples y diversas, en la perspectiva de superar el racismo, el sexismo y la xenofobia, y de posibilitar la emergencia de espacios diferenciados de encuentro. Esto último, aunado con el fomento de la responsabilidad social y ciudadana, robustece los espacios de intercambio y deliberación.

Los espacios públicos contribuyen al conocimiento y al desarrollo de la cultura, las artes y la comunicación. Desde la garantía de derechos, estos son entendidos como bienes públicos que impulsan diálogos, forman puentes y favorecen el mutuo reconocimiento entre las personas y grupos sociales diversos que conforman la sociedad ecuatoriana, lo que da lugar a la libre expresión de creencias, actitudes e identidades. El Estado debe asegurar la libre circulación en lo público y crear mecanismos de revitalización de memorias, identidades y tradiciones, así como de exposición de las creaciones culturales actuales.

La generación de espacios públicos sanos, alegres, seguros y solidarios promueve la valorización y el disfrute del uso no instrumental del tiempo. El uso del tiempo de ocio en actividades culturales, artísticas, físicas y recreativas para todos los grupos de edad, mejora las condiciones de salud física y espiritual de los habitantes del país.

La ejecución de políticas estatales sobre derechos de participación y creación de espacios públicos consolida el sentido activo de ciudadanía y soberanía nacional, pues los individuos se reconocen y se sienten partícipes y constructores de una sociedad que garantiza el disfrute de bienes comunes, tales como, el aire, el agua, las vías peatonales, los jardines, las plazas, pero también otra clase de bienes, como el conocimiento, la educación, las artes y las expresiones culturales diversas.

Los espacios públicos ayudan a enfrentar la ansiedad, la soledad y la carencia emocional consecuencia del liberalismo, que enfatiza en el individualismo, la guerra y la competencia permanente. Desde el Estado, se debe revertir el proceso

de privatización de la esfera pública y evitar la colonización de los medios masivos de comunicación por parte de intereses corporativos, así como la cooptación de los partidos políticos por grupos económicos privados. Es indispensable desprivatizar los espacios públicos, esto es, jardines, bosques y museos, y desmercantilizar los servicios de educación, salud, recreación y seguridad.

Para revitalizar la esfera pública y permitir el desarrollo armónico e integral de la población, las acciones del Estado deben dirigirse a promover actividades recreativas e intelectuales que respondan a la necesidad de procesar las diferencias de forma amigable y solidaria.

Es prioritario crear un sistema de comunicación pública que articule y potencie el trabajo de los medios públicos, y promueva el desarrollo de medios privados y comunitarios alternativos, que contribuyan a crear y consolidar espacios de opinión pública diversa, inclusiva y deliberante. De esta manera, se establece una clara diferencia con la homogeneización que promueven los medios sometidos a las corporaciones y grupos económicos privados.

Es fundamental disponer de una infraestructura física de fácil y amplio acceso, en la que se pueda deliberar, conocer y disfrutar experiencias que refuercen el desarrollo espiritual, físico e intelectual de la población; eliminar barreras de acceso a personas con discapacidad; mejorar el transporte público y la seguridad ciudadana (sin «securitizar» los espacios públicos); descriminalizar el trabajo autónomo y de economía popular; promover la circulación de expresiones culturales y creaciones artísticas diversas; y democratizar progresivamente el acceso al ciberespacio.

2. Diagnóstico

Las principales restricciones para el acceso universal a espacios públicos de encuentro común son el costo, las barreras físicas (en el caso de personas discapacitadas), la falta de transporte público, la falta de seguridad, la existencia de prácticas discriminatorias y la carencia de espacios para grupos específicos.

La falta de seguridad ciudadana en los espacios públicos se expresa en problemas como el crimen organizado y la delincuencia común.[54] En el primer caso se han incrementado los secuestros, el narcotráfico, el tráfico de armas y de precursores químicos y explosivos. Si bien se ha logrado mantener al país libre de cultivos ilícitos, aún se da tránsito de sustancias. En el segundo caso, se trata de un fenómeno ligado a la falta de cumplimiento de derechos económicos y sociales sobre todo; por ello, aparte de las acciones de las fuerzas del orden, la mejor manera de reducir la delincuencia es ampliar las oportunidades y la calidad de vida de las personas mediante acciones de desarrollo económico y social.

En materia de seguridad jurídica y derechos humanos, se creó un departamento de defensoría pública adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para mejorar el acceso de la ciudadanía a su legítimo derecho a la defensa. De esta manera han recuperado su libertad más de 2.000 personas que permanecían privadas de la libertad sin sentencia.

Un rasgo característico de la sociedad ecuatoriana, labrado en los largos años de colonización y que no ha sido completamente extirpado aún, es la falta de reconocimiento mutuo entre las personas y la persistente discriminación. La desvalorización del otro, la negación de la interculturalidad, la discriminación de género, étnica, generacional, a personas discapacitadas, a ciertas culturas urbanas, a extranjeros en general, a personas refugiadas, portadoras de VIH/SIDA, etc. Esto se refleja en la poca presencia de estos grupos en los espacios públicos, y en los pocos espacios públicos en los que pueden darse encuentros entre toda la ciudadanía.

Se pueden apreciar asimismo procesos de censura y criminalización de ciertas prácticas en los espacios públicos. A menudo las y los trabajadores autónomos que se encuentran en las calles son perseguidos por la policía y organismos de control. En algunas ciudades se han emitido reglamentos y ordenanzas prohibiéndoles trabajar, muchas veces sin diálogo previo y sin consideración sobre su derecho al trabajo, ni sobre formas alternativas de promover el desarrollo de estas expresiones de la

[54] Esta sección se ha sustentado en la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa del Ministerio Coordinador de Seguridad (2008).

economía popular. Asimismo, es difícil para las culturas juveniles urbanas encontrar espacios públicos adecuados para llevar a cabo sus actividades, como lo demostró trágicamente el caso del incendio de la discoteca Factory en Quito. Entonces, ciertas políticas contemporáneas de patrimonialización y securitización de los espacios públicos actualizan así prácticas de exclusión (Andrade, 2006).

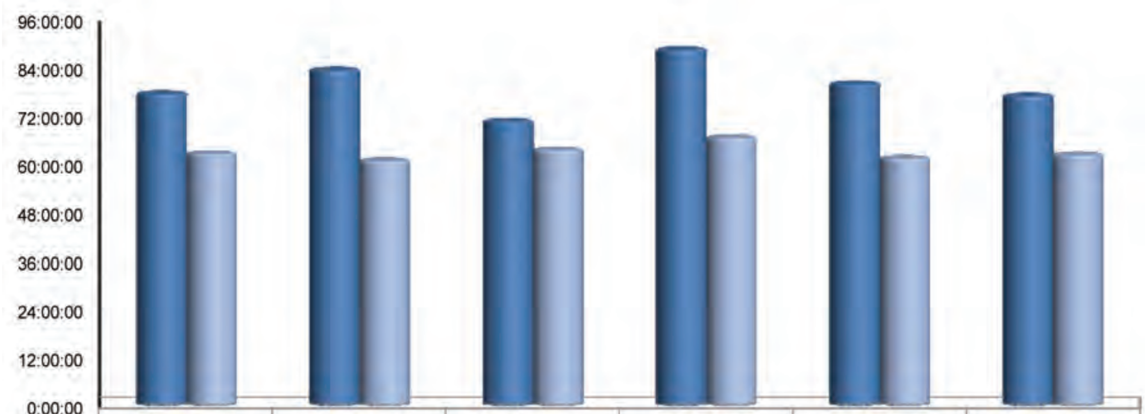
También persiste una percepción de la cultura como lo «ilustrado», como un bien accesible solamente a pequeñas élites y no un derecho a garantizar para todas las personas, para la producción cultural de los pueblos, las nacionalidades y en general de las diversas culturas del país. En este mismo sentido, se pueden observar procesos de elitización de los espacios públicos.

Encontramos además inequidad en la distribución de la infraestructura cultural (museos, archivos, bibliotecas, centros de formación de artistas y productores culturales, cinematecas, musicotecas, centros culturales) que se hallan concentrados en las ciudades principales. Además, con demasiada frecuencia buena parte de la infraestructura cultural está subutilizada, y la programación en esos espacios es mínima o nula (Ministerio de Cultura, 2009).

Ciertos grupos y sectores experimentan con mayor agudeza estas problemáticas. La falta de una oferta diversificada de espacios públicos de encuentro y actividades culturales, deportivas y recreativas, es mayor en zonas rurales y urbano-marginales, para extranjeras/os, especialmente refugiados, para familias de emigrantes y para migrantes que regresan.

Debido a la doble carga de trabajo dentro y fuera del hogar, dado que los hombres no asumen su parte del trabajo reproductivo, las mujeres en general disponen de mucho menos tiempo libre. La encuesta de uso del tiempo (INEC, 2007) indica que su carga global de trabajo, esto es trabajo productivo y reproductivo sumados, es, en promedio, de 15 horas más que la de los hombres. En este aspecto las mujeres del área rural resultan más discriminadas aún, con una brecha de casi 23 horas; así como las indígenas con una brecha de casi 23 horas y afro ecuatorianas, con una de 18 horas. Ver gráfico 7.7.1.

Gráfico 7.7.1: Carga global de trabajo (productivo y reproductivo) en horas por semana según sexo, área y etnicidad



	Nacional	A. Rural	A.Urbana	Indígena	Afroecuatoriana	Mestiza
Mujeres	77:03:00	82:58:00	70:05:00	88:05:00	79:26:00	76:26:00
Hombres	61:56:00	60:11:00	62:54:00	65:58:00	60:48:00	61:41:00

Fuente: INEC, EUT, 2007.
Elaboración: CONAMU.

En el país la oferta cultural diversa y de buen nivel, gratuita o de bajo costo es muy limitada; predomina la cultura de masas globalizada y de mala calidad. En este sentido el Estado puede cumplir un rol en la creación de públicos para expresiones culturales locales, diversas, interculturales.

Otro problema que afecta al uso de los espacios públicos es el poco conocimiento del patrimonio cultural y natural existente. Los actuales habitantes desconocemos en buena medida la enorme biodiversidad del país así como el valioso legado arqueológico e histórico que nos dejaron los antiguos habitantes. Pese a que en los últimos dos años se han desarrollado esfuerzos muy importantes para salvaguardar los patrimonios, aún el patrimonio cultural en general está deteriorado, la ciudadanía accede poco a él, y hay un amplio desconocimiento antropológico. La memoria, tanto colectiva como individual es frágil, no tiene sostenibilidad. Asimismo, el contacto con la naturaleza es escaso y restringido para los habitantes de áreas urbanas.

Al mismo tiempo, hay un frecuente irrespeto por las formas de organización sociales no occidentales, las prácticas de las y los otros; sobre todo aquellas prácticas comunitarias tradicionales de los diferentes pueblos y nacionalidades que habitan el país.

Hay también una falta de incentivos desde el Estado y las instituciones privadas a la producción cultural independiente, a la investigación cultural y a la producción cultural popular.

El desarrollo del Sistema Nacional de Cultura está en su fase inicial, apenas se empiezan a coordinar los esfuerzos, pero por primera vez se intenta la articulación de las instituciones y actividades bajo objetivos comunes, coherentes, ordenados.

Hay un acceso limitado a fuentes de conocimiento, como bibliotecas e internet, que podrían potenciar el desarrollo de actividades culturales y son en sí mismas actividades que se desarrollan en el espacio público. Tampoco los conocimientos ancestrales son valorados ni revitalizados.

En relación al acceso a bibliotecas se encuentra que solo el 46,19% de niños/as y adolescentes de 6 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a biblioteca, sin que esto garantice la calidad de las mismas. Llama la atención el hecho que los niños entre 6 y 11 años tengan menor acceso que los más grandes (12 a 17 años), lo que da indicios de que no se está fomentando la lectura desde temprana edad. Aparte, mientras el 52,36% tiene acceso a computadoras, solo el 18,2% tiene acceso a internet.

Cuadro 7.7.1: Acceso a bibliotecas, 2004
(Niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años)

Descripción	Desgloses	Porcentaje	Número
Todos		**46,2%**	**3.261.316**
Sexo	Mujeres	46,6%	1.602.068
	Hombres	45,8%	1.659.248
Grupos de edad	6 a 11 años	32,8%	1.755.778
	12 a 17 años	67,1%	1.304.401
Etnia	Indígena	37,6%	414.173
	Afroecuatoriana	34,4%	170.662
	Mestiza, blanca, otra	48,3%	2.676.431
Quintiles de ingreso	20% más pobre	29,9%	752.818
	2do quintil	35,0%	741.101
	3ro quintil	44,3%	665.377
	4to quintil	56,9%	597.632
	20% más rico	77,5%	493.004
Área de residencia	Rural	33,0%	1.112.110
	Urbana	53,0%	2.149.206

Fuente: SIISE.
Elaboración: SENPLADES.

Respecto al uso del tiempo libre, en 2007 la Encuesta de Uso del Tiempo registra que la mayor parte del mismo se dedicó a ver televisión, casi 10 horas por semana, actividad seguida por escuchar radio y actividades físicas deportivas y recreativas. La menor cantidad de tiempo se dedica a la lectura de libros y revistas.

Cuadro 7.7.2: Tiempo dedicado a actividades culturales y recreativas

Descripción	Horas por semana (tiempo exclusivo) dedicadas a:				
	Actividades físicas recreativas y deportivas	Actividades culturales	Lectura de libros y revistas	Escuchar radio	Ver televisión
Total	**5:18**	**4:09**	**3:28**	**5:59**	**9:54**
Área					
Urbana	5:29	4:13	3:34	5:53	10:15
Rural	4:40	3:50	2:59	6:14	8:48
Sexo					
Mujeres	4:47	4:01	3:21	5:54	9:46
Hombres	5:37	4:14	3:36	6:05	10:03
Grupo Étnico					
Indígena	4:14	3:35	2:48	5:42	8:37
Blanco	5:19	4:08	3:53	6:33	9:49
Mestizo	5:18	4:09	3:28	5:52	9:56
Afroecuatoriano	7:00	4:20	3:36	7:12	10:42
Grupo de Edad					
12 a 18 años	5:54	4:04	3:22	6:03	11:20
19 a 45 años	5:07	4:14	3:10	5:33	9:33
46 a 65 años	4:41	4:02	3:48	5:54	9:16
66 años y más	5:16	3:52	4:41	8:20	10:13
Zonas					
Zona 1	5:04	3:59	3:35	6:44	9:49
Zona 2	5:03	4:03	3:16	5:17	8:57
Zona 3	4:20	3:37	3:25	4:47	9:08
Zona 4	4:58	3:46	3:20	6:00	9:27
Zona 5	5:55	4:10	3:44	7:00	10:20
Zona 6	4:40	3:47	3:00	4:54	8:28
Zona 7	5:11	4:05	3:08	5:50	9:37
Quito	5:49	4:31	3:48	5:17	10:39
Guayaquil	5:15	4:14	3:20	6:08	10:17
Zonas no delimitadas	5:31	4:36	2:21	7:10	9:24

Fuente: INEC, EUT, 2007.
Elaboración: CISMIL.

Los hombres dedican más tiempo que las mujeres a todas estas actividades, y en el caso de las actividades físicas la brecha es de casi una hora semanal. En general, la población adolescente dedica más tiempo que el resto de grupos de edad, con la excepción del tiempo dedicado a escuchar la radio, que es mucho más en la población adulta mayor, que así mismo es la que más tiempo dedica a la lectura de libros y revistas. Por grupo étnico, la población indígena es la que menos tiempo dedica a estas acciones, mientras la población afro es la que más, excepto en el caso de lectura: la población que se autodefine como blanca es la que más tiempo dedica a esta actividad. La distribución por zonas de planificación es bastante equitativa, pero se puede destacar que en la zona 5 es en la que más tiempo se dedica a escuchar radio y a la práctica de actividades físicas, y que Quito es donde más tiempo se dedica a actividades culturales, pero también donde más se ve la televisión.

En lo que toca a otras dimensiones que inciden en la posibilidad de construir espacios de encuentro común hay que señalar que no se ha desarrollado todavía claramente en el país una política nacional de comunicación social.[55] Tampoco se logra impulsar debidamente la producción local diversa e intercultural en los todos los medios.

Los medios de comunicación públicos estatales: televisión, radio y periódico empezaron a funcionar hace poco más de un año, de acuerdo a lo establecido en el PND 2007-2010, y han cumplido un rol en la democratización de la oferta, antes en manos exclusivamente privadas. Sin embargo aún hay mejoras importantes que hacer.

Respecto del sector deportivo[56], responsable de impulsar la práctica de deporte y actividades físicas de la población, que constituyen una de las formas más extendidas de construcción de espacios de encuentro común, tenemos que la estructura del sistema deportivo en el país es compleja, desordenada y con roles superpuestos. Falta articulación entre los diversos actores y todavía hay poca transparencia en el sector, corrupción en varios niveles, y desconfianza entre los actores. No había una planificación a mediano y largo plazo del sector, esta recién empieza a desarrollarse. Además, falta profesionalización del sector tanto a nivel de entrenadores y deportistas como de dirigentes, lo que no permite un mayor desarrollo. Hasta 2008, se priorizó la construcción de infraestructura deportiva de manera desorganizada y sin información adecuada sobre las necesidades reales de las localidades. Desde 2009, se ha destinado parte del presupuesto de inversión del sector al fomento del deporte y la masificación de la actividad física, y se está trabajando prioritariamente en la generación de información del sector como base de una toma de decisiones acertada.

En el Ecuador hay poca práctica de actividades físicas. El índice de sedentarismo llega al 72% de la población, este porcentaje practica actividad física menos de una hora al mes. Si se considera que la población escolarizada entre 5 y 17 años realiza actividad física de forma obligatoria en su establecimiento educativo, el 47,8% de las personas mayores de 5 años realiza algún tipo de actividad física. Por otro lado, el 84,7% de los niños, niñas y adolescentes que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a canchas deportivas.

Además de sus efectos beneficiosos para la salud, aspecto que se considera en el Objetivo 3, hace falta también dimensionar el impacto real del deporte como generador de Buen Vivir por su impacto económico. El deporte es ahora una industria que representa 1% del PIB de los países desarrollados y el 2% del comercio mundial.

¿Cuál es su importancia económica en Ecuador? Más de USD 100 millones anuales del presupuesto del Estado; además, de acuerdo a estimaciones, el deporte barrial genera anualmente más de 50 millones y el deporte profesional hasta 10 millones por club.

[55] La Constitución actual por primera vez demanda la construcción de un Sistema Nacional de Comunicación así como la promulgación de una nueva Ley de Comunicación Social.
[56] Los datos de esta sección fueron obtenidos del Ministerio del Deporte.

3. Políticas y Lineamientos

Política 7.1. Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones.

a. Eliminar barreras urbanísticas y arquitectónicas, garantizando el cumpliendo de las normas de accesibilidad al medio físico de las personas con discapacidad y movilidad reducida.
b. Generar mecanismos de control público-ciudadano a constructores y propietarios de obras de infraestructura física que atenten contra el espacio público.
c. Impulsar sistemas de transporte público de calidad, accesibles para personas con discapacidad, seguros, eficientes ecológicamente y con respeto a los derechos de la población y las múltiples diversidades.
d. Generar mecanismos de control de las acciones públicas y privadas con el fin de evitar la privatización del espacio público y las acciones que atenten contra los bienes patrimoniales.
e. Aplicar las exenciones tarifarias vigentes en transporte y espectáculos culturales para personas discapacitadas y de la tercera edad.
f. Crear incentivos que permitan acceder a niños, niñas, jóvenes y estudiantes a los espectáculos culturales.

Política 7.2. Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.

a. Implementar campañas educativas amplias que desarrollen en toda la población una conciencia sobre el uso adecuado, mantenimiento y preservación de los espacios públicos.
b. Desarrollar campañas de capacitación a docentes en el conocimiento de los derechos públicos e incorporar este conocimiento en el nivel curricular y normativo en todas las instancias educativas.
c. Ejecutar campañas comunicacionales tendientes a fomentar la importancia del disfrute del tiempo libre y a valorar su uso creativo.
d. Fomentar la participación social en la construcción de los espacios públicos comunes y diferenciados para los diversos grupos, comprometiendo el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.
e. Impulsar investigaciones que permitan reconocer, racionalizar y aprovechar el papel activo de distintos sectores, sobre todo populares en la construcción y ampliación de la esfera y los espacios públicos y que promuevan una democratización de los procesos de construcción de las memorias colectivas.

Política 7.3. Fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas.

a. Incrementar y mejorar espacios públicos formales y no formales para la práctica y desarrollo de actividades físicas, recreativas y culturales.
b. Crear espacios de encuentro y práctica de actividades físicas y deporte para personas con necesidades especiales como las de la tercera edad y con discapacidades, entre otras.
c. Democratizar las infraestructuras públicas recreativas y culturales.
d. Generar condiciones integrales para la práctica de la actividad física y el deporte: infraestructura adecuada, escenarios deportivos, implementación deportiva, medicina del deporte, capacitación e investigación.
e. Generar condiciones integrales para la práctica, uso, difusión y creación de las actividades y producciones artísticas, que cuente con infraestructura adecuada, seguridades, capacitación e investigación.

Política 7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.

a. Impulsar la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales diversos, inclusivos y de calidad desde una óptica pluralista que promueva la no discriminación, con énfasis en los proyectos participativos interculturales.
b. Promover una oferta sostenida de eventos culturales de calidad y accesibles a la población.
c. Impulsar una nueva institucionalidad intercultural en red que fomente la investigación histórica y antropológica.
d. Estructurar sistemas de gestión y procesos que permitan mejorar la implementación de servicios culturales, descentralizados, desconcentrados y con participación ciudadana, promoviendo la articulación de las instituciones que reciben recursos públicos.
e. Fomentar el acceso a centros de conocimiento como espacios de encuentro, de práctica del ocio creativo, de recreación de las memorias sociales y los patrimonios y como medios de producción y circulación de conocimiento y bienes culturales.
f. Divulgar el conocimiento de los patrimonios culturales y naturales, para la valoración de su diversidad y riqueza desde la ciudadanía.
g. Promover iniciativas culturales, artísticas, científicas y de investigación orientadas a recrear la memoria e innovar la producción y conocimientos heredados.
h. Impulsar la investigación, la producción cultural y la creación independiente a través de mecanismos transparentes y democráticos.
i. Recopilar y difundir buenas prácticas locales en materia de producción y circulación de bienes culturales para ser adaptadas en otras localidades.
j. Crear y fortalecer acuerdos a nivel de la región latinoamericana e iberoamericana para la conservación de los patrimonios culturales y ambientales y el desarrollo cultural.

Política 7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorarización de todas las expresiones colectivas.

a. Promover el servicio social intercultural: voluntariado, trabajo comunitario, etc.
b. Promover la minga como un espacio colectivo de encuentro común entre diversos y diversas.
c. Reconocer las prácticas culturales tradicionales que fomentan la solidaridad y la construcción de espacios de encuentro común, tales como el prestamanos, el randi-randi, entre otras.
d. Promover programas de vivienda social que recuperen el patrimonio cultural edificado y que eviten la segregación espacial y el desplazamiento de población residente en áreas urbanas consolidadas.
e. Impulsar actividades de intercambio con extranjeros, incluyendo a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, con la participación de organizaciones sociales diversas.
f. Promover mecanismos y espacios de intercambio entre personas desvinculadas (adolescentes y jóvenes que no trabajan ni estudian, entre otros).
g. Revitalizar fiestas y tradiciones, promoviendo su difusión y salvaguardando el patrimonio inmaterial de los diversos grupos culturales del país.

Política 7.6. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.

a. Defender el derecho a la libertad de expresión, en el marco de los derechos constitucionales.
b. Asignar democrática, transparente y equitativamente las frecuencias del espectro radioeléctrico.
c. Incrementar el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.
d. Fomentar los medios de comunicación orientados a la circulación de productos educativos y culturales diversos y de calidad, especialmente aquellos en lenguas nativas.
e. Fortalecer los medios de comunicación públicos.
f. Impulsar en todos los medios, espacios comunicativos para la producción local, regional y nacional, así como espacios que respeten y promuevan la interculturalidad y el reconocimiento a las diversidades.
g. Promover la difusión contenidos comunicacionales educativos que erradiquen estereotipos de género e imaginarios que violentan el ser de las y los diversos sexuales, así como de las mujeres y que además cosifican los cuerpos.
h. Promover organismos especializados de veeduría social y ciudadana a los medios con autonomía frente al Estado y a intereses privados.
i. Promover contenidos comunicacionales que fortalezcan la identidad nacional, las identidades diversas y la memoria colectiva.
j. Fomentar la responsabilidad educativa de los medios de comunicación y la necesidad de que éstos regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, reconocimiento de las diversidades, interculturalidad y definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva.
k. Establecer incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos de la ciudadanía.
l. Promover medios de comunicación alternativos locales.

Política 7.7. Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.

a. Desarrollar mecanismos para la gestión del suelo urbano y promover su uso socialmente justo en condiciones equitativas, seguras y sostenibles.
b. Reconocer la ciudad como un espacio colectivo de intercambio democrático que cumple una función social.
c. Desarrollar mecanismos para la gestión y conservación del patrimonio cultural y natural de los territorios de las ciudades, impulsando las distintas formas de uso, producción y generación del hábitat.
d. Diseñar e implementar acciones públicas que privilegien el interés social, cultural y ambiental, garantizando el derecho a la propiedad.
e. Impulsar la aplicación de mecanismos de (re)distribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública.
f. Impulsar las distintas formas de producción y gestión social del hábitat.
g. Respetar el trabajo autónomo en el espacio público permitido por la ley y otras regulaciones.

Política 7.8. Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos.

a. Implementar medidas de seguridad vial a través de la dotación de señalética especializada e infraestructura.
b. Desarrollar campañas de difusión y concienciación de medidas de seguridad en espacios públicos.
c. Aplicar y controlar los estándares y normas de seguridad en espacios de confluencia masiva de personas.
d. Generar y garantizar espacios seguros para la circulación de peatones y usuarios de vehículos no motorizados.

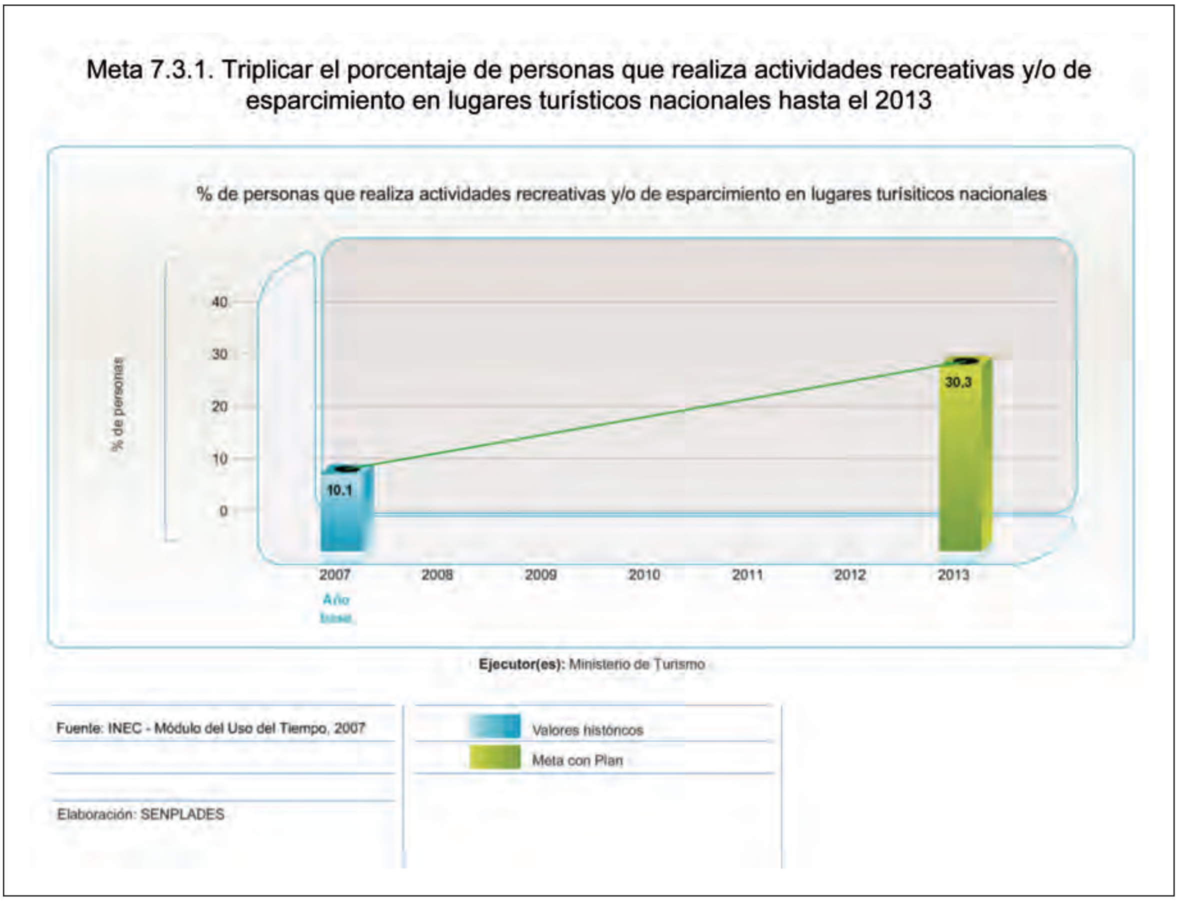
4. Metas

7.3.1. Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales hasta el 2013.

7.4.1. Aumentar en 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura hasta el 2013.

7.8.1. Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito hasta el 2013.

7.8.2. Disminuir la tasa de homicidios en un 50% hasta el 2013.



Meta 7.4.1. Aumentar en 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Cultura

Fuente: INEC - Módulo del Uso del Tiempo, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 7.8.1. Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Fuente: INEC - Estadísticas Vitales, 2001-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Promedio países OECD

Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito

Países OECD 2007: 9.16

Fuente: OECD Factbook 2009

Meta 7.8.2. Disminuir la tasa de homicidios en un 50% hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno

Fuente: INEC Estadísticas Vitales, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan



Objetivo 8:
Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

1. Fundamento

Históricamente condicionados, los sistemas de la cultura abarcan todos los niveles que componen el orden común y configuran, en cada época, las formas que asume la vida social trasmitida de generación en generación. Estas formas reciben el nombre de identidad, y son entendidas como un conjunto de caracteres que expresan las relaciones de las colectividades con sus condiciones de existencia histórica y social. Entre estos caracteres, es posible reconocer los de larga duración y los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo –y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica–; los segundos corresponden a momentos del devenir social y humano. La realidad de la cultura es coextensiva a la realidad social; por tanto, si existen diversas sociedades, existen diversas culturas, lo que exige hablar desde en ese marco.

La interconexión entre lo social y cultural implica que el Estado debe preservar y garantizar los derechos culturales (individuales y colectivos), como soporte básico de la reproducción de la vida humana. La sociedad, por su parte, tiene el compromiso y la función de observar, vigilar y exigir que el Estado cumpla su papel. El Estado y la sociedad tienen responsabilidades compartidas, en la perspectiva de asegurar las condiciones de permanencia y reproducción de la cultura en sus múltiples expresiones. Ni uno ni otra pueden sustraerse de sus responsabilidades. Las culturas, el Estado y la sociedad no son realidades acabadas, sino en permanente construcción.

Al asumir el mandato constitucional de reconocimiento y afirmación de la plurinacionalidad y de la interculturalidad de la sociedad ecuatoriana, el Estado adopta una concepción de cultura amplia e incluyente; acoge concepciones que dan cuenta de la multiplicidad de universos simbólicos, expresados en las diversas memorias históricas, así como las prácticas de vida de los pueblos y nacionalidades ancestrales que viven a lo largo del territorio nacional. Y, al mismo tiempo, reconoce las prácticas de grupos culturales, que emergen como resultado de las transformaciones sociales contemporáneas.

En esta perspectiva, incorpora el concepto de interculturalidad que, junto con el de plurinacionalidad, representa un avance significativo para la comprensión de la compleja realidad cultural ecuatoriana, en donde coexisten diversas nacionalidades, pueblos, culturas y grupos identitarios en relaciones de conflicto, intercambio y convivencia. Esta

nueva perspectiva permite examinar otras formas de diversidad, tales como la diversidad regional, de género, generacional y, sobre todo, analizar la capacidad de cada una de ellas para contribuir y aportar a la construcción de relaciones de convivencia, equidad, diálogo y creatividad en la complejidad del mundo global.

La acción pública, propuesta desde este objetivo, abre posibilidades múltiples para hacer realidad la economía endógena y sostenible para el Buen Vivir, sobre la base de la identidad y la relación necesaria entre el patrimonio ambiental y cultural. Entendida de ese modo, la interculturalidad aparece como una apuesta al futuro que, junto con el reconocimiento de la plurinacionalidad y el Buen Vivir, tiene la capacidad de lograr acuerdos entre los actores culturales, sociales, políticos e institucionales diferenciados. La acción intercultural está encaminada a la construcción de una sociedad incluyente, solidaria, soberana y recíproca, capaz de fundamentar una propuesta de desarrollo a largo plazo, que permita enfrentar los desafíos de la globalización y sus contradicciones en la actual crisis mundial.

2. Diagnóstico

El modelo de desarrollo mercantil que dirige la globalización ha puesto al mercado y su lógica como la única dimensión reconocible de la realidad social, provocando un agudo proceso de descomposición de la vida humana que se manifiesta en la crisis económica, ambiental, energética, ética y simbólica, que ponen en riesgo la permanencia de lo social. Actualmente, estamos asistiendo al deterioro físico, práctico, social, simbólico y espiritual del ser humano, que tiene dificultad para detener la violencia generalizada, la corrupción, el predominio de intereses particulares por sobre objetivos nacionales y comunitarios postergados; que no logra establecer diálogos y acuerdos entre los diferentes actores de la vida social local, nacional, regional y mundial. No hay horizontes claros para la organización de la vida histórica y, particularmente, para la orientación de los quehaceres político-culturales. Los cambios sufridos a lo largo de las dos últimas décadas y la actual crisis no han logrado ser comprendidos aún de modo pleno, impidiendo definir con claridad los nuevos vínculos de la vida social y las formas de articulación de la cultura con la vida general de las sociedades.

En este difícil momento de la historia humana, donde los vínculos políticos, simbólicos y éticos de la vida social son frágiles, han aparecido tres formas falseadas que niegan el ser propio de la cultura. Se trata por un lado, de la tendencia «folklorizante», que pretende identificar como una imagen «pintoresca» de la realidad los rasgos propios de la sociedad tomados fuera de su contexto histórico-social, material y espiritual. Por otro lado, está la tendencia opuesta, el pseudo-universalismo, que pierde de vista lo propio con su singularidad específica, al tomar como referentes abstractos los caracteres externos de lo contemporáneo y universal. Por último, la mercantilización de los bienes culturales materiales y espirituales, que vaciados de sus contenidos históricos se vuelven objetos de administración comercial.

En el Ecuador, como en el resto de América Latina, estas formas globales reproducen la dependencia cultural propia del pasado colonial del subcontinente. Más aún cuando la mayoría de cartas constitucionales contenían concepciones de tipo colonial y neo-colonial que no reconocían la diversidad cultural de un país compuesto por 14 nacionalidades, 16 pueblos indígenas, 12 lenguas ancestrales, y una importante población afroecuatoriana y montubia.

La estructura de la sociedad ecuatoriana se ha caracterizado por un profundo sesgo racista que ha contaminado todas sus instituciones, incluida la estatal. Desde su nacimiento y a lo largo de su historia, a pesar de los procesos democratizadores de la Revolución Alfarista, el Estado ecuatoriano, en el ámbito de la cultura, ha mostrado su tendencia etnocrática blanco-mestiza, concentradora y excluyente, generando las siguientes limitaciones en el cumplimiento de sus funciones:

- Al no reconocer la diversidad y complejidad cultural de la sociedad ecuatoriana y latinoamericana, para el Estado la cultura no ha jugado un papel articulador en la vida social del país. Consecuencia de esto se han producido serios procesos de desvalorización y pérdida del patrimonio cultural material e inmaterial, sobre todo de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y

montubios, así como el deterioro del patrimonio natural del Ecuador.
- Un fragmentado y precario conocimiento sobre los distintos pueblos, nacionalidades y comunidades culturales que coexisten en el país, sumado a la falta de reconocimiento de las desigualdades e inequidades culturales, sociales y económicas propias de los procesos de dominación, exclusión, discriminación e imposición de la herencia colonial, no ha permitido que el Estado conciba, y menos aún ejecute políticas públicas que promuevan la integración intercultural, en igualdad de condiciones, de todas las personas y las colectividades que habitan en el territorio ecuatoriano; así como su derecho a acceder de forma íntegra a todos los bienes y beneficios sociales, culturales y naturales que son patrimonio de los ecuatorianos. De hecho, la agenda cultural solo ha incluido de manera expresa a actores hegemónicos y ha excluido social, económica y políticamente a pueblos y nacionalidades indígenas; a los pueblos afrodescendiente y montubio; a comunidades locales; a niñas, niños, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, a la comunidad GLBTI.
- La cultura no ha sido parte de los planes de desarrollo impulsados por el Estado, y mucho menos un eje transversal de las políticas públicas. De ahí las deficientes condiciones para la preservación de las distintas cosmovisiones con sus lenguas, conocimientos, saberes, simbologías y prácticas diversas. Así también como las precarias condiciones para la creación estético-artística, científico-tecnológica y mítico-simbólica, en sus múltiples manifestaciones y desde sus múltiples actores y gestores culturales.
- No ha existido planificación ni coordinación de acciones ni programas entre organismos o unidades institucionales para el desarrollo cultural del país. No se ha promovido el desarrollo de iniciativas de gestión cultural descentralizadas, incluyentes, con igualdad de derechos y oportunidades para la equidad de género, generacional, étnica, por opción sexual, de clase, entre otras. No se han abierto espacios de diálogo cultural que permitan el intercambio positivo de cosmovisiones diversas que impulsen políticas culturales consensuadas para beneficio del conjunto de la sociedad en su riqueza y complejidad. Casi cualquier tipo de estrategia que promueva la interculturalidad ha estado ausente de los planes del Estado.

Estas limitaciones han provocado un agudo proceso de empobrecimiento de la riqueza cultural de la sociedad ecuatoriana, el mismo que se ha manifestado en los siguientes aspectos: a) deterioro de las condiciones de vida de la población y particularmente de los pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios, como también de las mujeres, los niños y los adultos mayores; b) altos índices de analfabetismo y pérdida de las lenguas nativas en la población indígena; c) debilitamiento de las identidades culturales del país, como de la identidad social ecuatoriana en general; d) aumento de la exclusión, discriminación y abandono de las personas y comunidades pertenecientes a las formas culturales no hegemónicas, tanto por parte del Estado como de la sociedad en su conjunto.

Con la nueva Constitución, en la cual se reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado Ecuatoriano y se promueve el *Buen Vivir*, se abre un marco jurídico-normativo que permite superar los rezagos coloniales inscritos en la institución estatal. Entendiendo que la nueva Carta Constitucional tiene menos de un año de vigencia, es difícil que la realidad socio-cultural del país, caracterizada por altos niveles de exclusión, discriminación y dominación, haya cambiado; sin embargo, las condiciones para su transformación positiva están dadas.

3. Políticas y Lineamientos

Política 8.1. Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir.

a. Ampliar los espacios de diálogo y canales de comunicación permanentes entre los distintos pueblos, nacionalidades, comunidades y grupos cultural y socialmente distintos, que garanticen relaciones interculturales en la sociedad.
b. Promover mecanismos y redes de información y comunicación documental y electrónica para mejorar el acceso a conocimientos ancestrales, innovación, ciencia y tecnología.
c. Fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.
d. Impulsar acciones de discriminación positiva para incrementar el número de funcionarios y funcionarias indígenas, afroecuatorianas y montubias.
e. Transversalizar las distintas cosmovisiones en el diseño y ejecución de la política pública y los planes de desarrollo regional y nacional, particularmente en los programas de educación y salud a nivel nacional.
f. Fortalecer las organizaciones político-sociales de mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.
g. Incluir en las mallas curriculares de todos los niveles de educación contenidos que propongan una mirada crítica y descolonizadora sobre la historia cultural del Ecuador que revalorice la herencia cultural andino-agraria y los aportes de la cultura afroecuatoriana en la constitución de la sociedad ecuatoriana, así como en la configuración de nuestra identidad.
h. Proteger a los pueblos en aislamiento voluntario.
i. Compensar y reparar los daños causados por el régimen colonial y neocolonial a los pueblos indígenas y afroecuatorianos a través de acciones afirmativas.
j. Desarrollar mecanismos que efectivicen la consulta informada previa a las poblaciones locales, pueblos y nacionalidades sobre actividades productivas y extractivas que puedan afectarles.

Política 8.2. Superar las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso universal de toda persona o colectividad a participar y beneficiarse de los diversos bienes y expresiones culturales.

a. Incluir a las comunidades, pueblos y nacionalidades en los procesos de formulación de las políticas públicas en las cuales estén inmersos.
b. Establecer mecanismos que garanticen el acceso universal a los bienes, prácticas y expresiones culturales, en lo económico, tecnológico, social, político, ambiental, simbólico, ético y estético.

Política 8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.

a. Fomentar estudios transdisciplinarios sobre las diversas culturas e identidades y la difusión de sus elementos constitutivos.
b. Reconocer, valorar y proteger los conocimientos, saberes y prácticas culturales -ancestrales e históricas- de los hombres

y las mujeres de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de los diferentes colectivos culturales del Ecuador.

c. Conservar y formalizar las lenguas y dialectos indígenas y promocionar su uso.

d. Generar mecanismos de comunicación e información que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del país y de la de América Latina y el mundo.

Política 8.4. Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.

a. Generar mecanismos institucionales y redes alternativas que fomenten la creatividad y producción cultural, así como su difusión.

b. Diseñar mecanismos e incentivos que vinculen los procesos creativos con el Buen Vivir.

c. Proteger y garantizar los derechos de la propiedad intelectual colectiva e individual de los pueblos ancestrales, así como de las y los creadores y artistas.

d. Formar centros de pensamiento e investigación pluricosmovisionarios y multidisciplinarios.

e. Apoyar a toda forma de creación y manifestación estética y simbólica, amparada en mecanismos institucionales.

Política 8.5. Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.

a. Incluir efectivamente la participación ciudadana y de pueblos y nacionalidades en la gestión del patrimonio cultural y natural.

b. Fomentar la investigación y difusión de la memoria colectiva y del patrimonio cultural y natural, incorporando a los gestores culturales de los distintos territorios en su conservación.

c. Incorporar los resultados de las investigaciones sobre herencia y creación cultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.

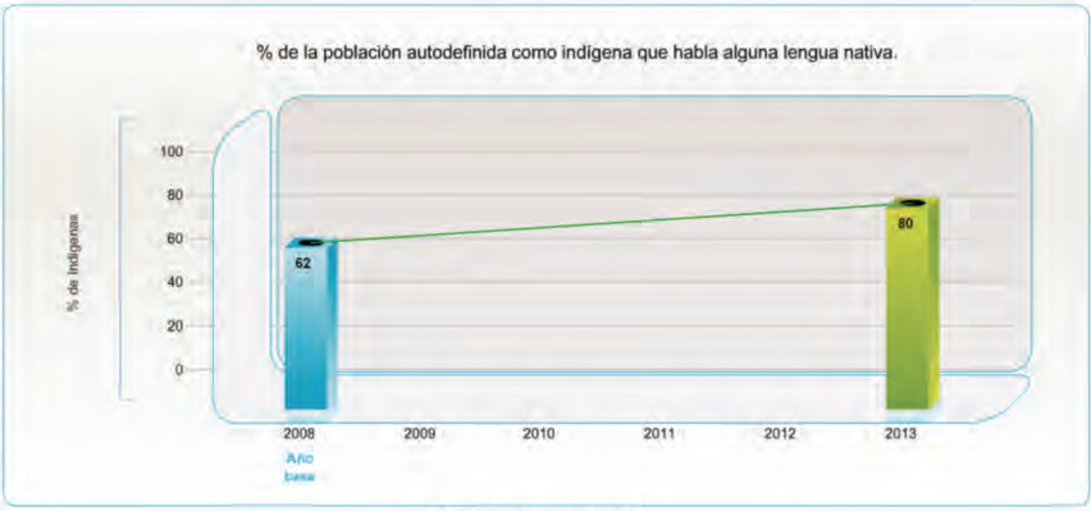
d. Promover y difundir la riqueza cultural y natural del Ecuador, garantizando la protección y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial del país.

4. Metas

8.3.1. Aumentar al 80% la población indígena que habla alguna lengua nativa hasta el 2013.

8.5.1. Aumentar al 30% los bienes patrimoniales al que tiene acceso la ciudadanía hasta el 2013.

Meta 8.3.1. Aumentar al 80% la población indígena que habla alguna lengua nativa hasta el 2013



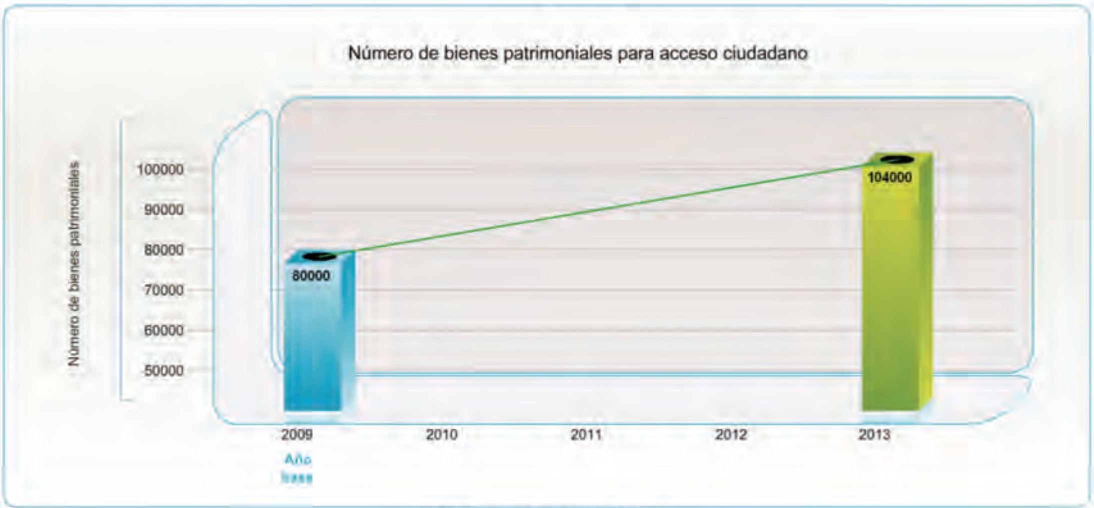
Ejecutor(es): Ministerio de Cultura

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 8.5.1. Aumentar al 30% los bienes patrimoniales al que tiene acceso la ciudadanía hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Cultura

Fuente: Ministerio de Cultura, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan



Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

1. Fundamento

El reconocimiento, promoción y garantía de los derechos es la finalidad primordial del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia. Esta definición marca la diferencia con los modelos que rigieron al Ecuador en el pasado, pues redefine la relación Estado-sociedad-naturaleza. En esta perspectiva, las personas, los pueblos y las nacionalidades deciden sus propios destinos, y la autoridad estatal define los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones aporten a la construcción de un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia para la garantía de derechos. Determina el contenido de la ley, consagra mecanismos de garantía de los derechos, establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales, en particular los del Buen Vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive al constituyente. Esta garantía se expresa en el ordenamiento jurídico de la facultad de definir y aplicar políticas públicas, y opera a través de la facultad jurisdiccional, cuando las otras fracasan o violan derechos.

En este modelo de Estado, la importancia de los derechos humanos, por sobre el derecho concebido como el conjunto de normas jurídicas, es fundamental. Pero no es menos importante el reconocimiento de la existencia de otros sistemas jurídicos, tales como el indígena, el regional, el interregional y el universal. Este enfoque es contrario al modelo de Estado liberal, en el que existía un sólo sistema jurídico y los derechos humanos estaban supeditados al reconocimiento legislativo. En otras palabras, en este modelo, el Estado reconoce que en nuestro país existe pluralidad jurídica y que las personas son eje y fin de la acción estatal. Asimismo, desde la invocación del Estado a la justicia, se otorga un valor a la finalidad del quehacer estatal, cuyo objetivo fundamental es promover la equidad y evitar la exclusión y la discriminación. De esta manera, la creación y la aplicación del sistema jurídico se encaminan a producir resultados justos.

Este objetivo contribuye a la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, desde las propuestas de políticas orientadas a la adecuación del ordenamiento jurídico con la Constitución, hasta el fortalecimiento del pluralismo jurídico y la institucionalización de los principios de eficiencia, oportunidad, transparencia, honestidad e imparcialidad en el sistema judicial. Sobre todo, este objetivo contribuye a garantizar el acceso igualitario a la administración de justicia, en particular de las personas que necesitan atención prioritaria. Así, se enfatiza igualmente en la erradicación de toda forma de violencia que vulnere los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Finalmente, se dispone especial atención a los derechos de las personas privadas de la libertad y de sus familias, y se busca garantizarlos y protegerlos a través de acción pública orientada a la reforma integral de un sistema de rehabilitación social, que permita generar oportunidades de integración social y económica en este sector.

2. Diagnóstico

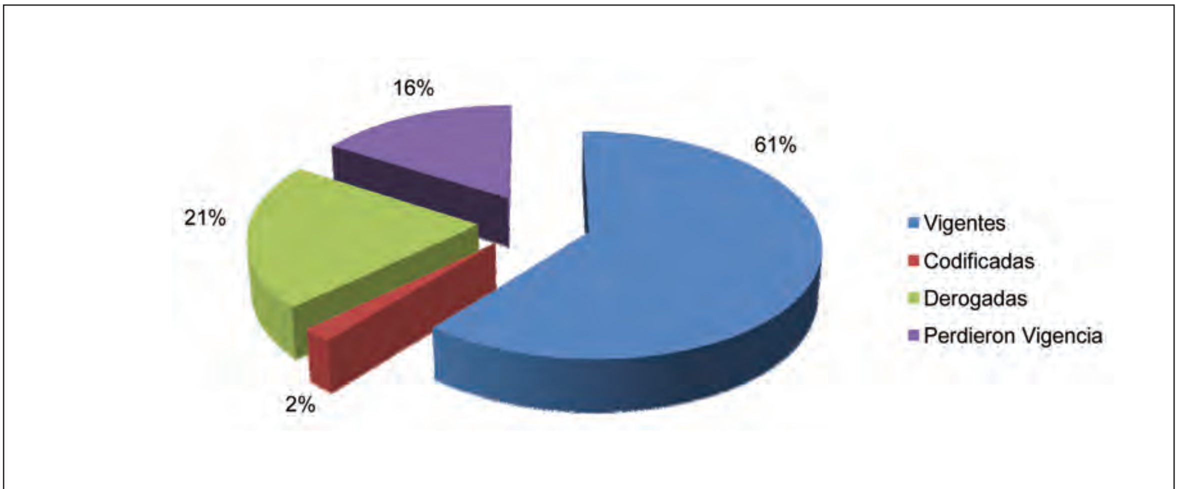
Nivel Normativo

El proceso de elaboración de las normas jurídicas en el Ecuador ha sido totalmente disperso, incoherente, coyuntural, y ha dirigido la atención a intereses políticos antes que a la búsqueda de la satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de las normas constitucionales y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

Esto ha ocasionado que muchas normas se superpongan, que existan leyes que regulen temas fuera del ámbito de su competencia y normas que pierdan efectividad sin perder vigencia en el ordenamiento jurídico.

Según estudios realizados por la Empresa Lexis, en el Ecuador, existe un total de 186.420 normas. De ellas, está vigente 61%, codificado 2%, derogado 21% y 16% perdió vigencia (Gráfico 7.9.1.).

Gráfico 7.9.1: Estado de la normativa



Fuente: LEXIS, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

Este panorama del ordenamiento jurídico ecuatoriano fomenta, sin duda, la inseguridad jurídica, lo que, a su vez, abre un espacio propicio para la arbitrariedad institucional, la discrecionalidad de la autoridad pública y la consecuente violación de los derechos de las personas.

La expedición de la nueva Constitución del Ecuador señala un nuevo reto a la legislación ecuatoriana. Por una parte, la Disposición Transitoria Primera impone la obligación de expedir un conjunto de leyes fundamentales para adecuar el funcionamiento del Estado ecuatoriano a

la nueva concepción de los derechos de las personas y la organización estatal; al final de ese listado, dicha disposición manda que el ordenamiento jurídico, necesario para desarrollar la Constitución, sea aprobado durante el primer mandato de la Asamblea Nacional. Por otra parte, la disposición derogatoria establece que el ordenamiento jurídico permanezca vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución.

Lo anterior implica la obligación de expedir nuevas leyes para hacer efectivo el Estado de derechos y justicia, y desarrollar la Constitución; además exige adecuar el ordenamiento existente, al reformar o derogar aquella normativa que se oponga a los preceptos constitucionales.

Políticas públicas y derechos humanos

La doctrina internacional sobre derechos humanos reconoce algunos principios como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley. Son esos principios los que deberían aplicarse a lo largo del ciclo de las políticas públicas: formulación, ejecución, monitoreo y evaluación.

Sin embargo, muchas veces, la aplicación del enfoque de derechos humanos no se realiza en forma completa. Por ejemplo, solo pocas políticas públicas en el país garantizan realmente la participación de las personas involucradas. Este es el caso de los Comités de Usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita. Tampoco se rinde cuentas en todos los casos ni es posible aplicar totalmente el imperio de la ley. Aún es muy difícil la justiciabilidad de los derechos: si una persona no puede acceder a la educación, jurídicamente no hay una solución o, a veces, cuando la hay, demora demasiado por las falencias del sistema de administración de justicia. Un ejemplo de ello son los juicios por alimentos para niñas, niños y adolescentes luego de la separación de los padres.

Además, es necesario definir estándares, es decir, qué implica, en términos de políticas públicas, garantizar de manera efectiva un derecho. Estos estándares se refieren, sobre la base de normas internacionales, fundamentalmente, a disponibilidad (existencia del servicio, por ejemplo, para atención de salud gratuita y universal), accesibilidad (todas las personas sin discriminación pueden usar ese servicio, no sólo las que viven en las ciudades, por ejemplo) y adaptabilidad. El último tema se vincula con la calidad del servicio en general y su adecuación a los diversos grupos de personas que requieren de él: étnicos, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores, etc. Por ejemplo, respecto a la posibilidad de servicios interculturales, en el Ecuador, sólo se realiza muy parcialmente en el ámbito educativo (sistema de educación intercultural bilingüe) y de la salud, con algunas experiencias todavía aisladas de parto intercultural en Otavalo y Napo. La existencia de casas de refugio públicas para mujeres que sufren violencia de género implicaría también un compromiso en este sentido, que aún no se realiza.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas implica, asimismo, la identificación clara de titulares de deberes y de derechos. El Estado es el principal titular de deberes, garante de derechos de una sociedad, pero la obligación de respetar y aplicar los derechos humanos le corresponde a toda la sociedad: individuos, comunidades, gobiernos locales o empresas privadas. En otras palabras, todos somos, a la vez, titulares de deberes y de derechos; sin embargo, en cada caso particular, se debe identificar a los principales actores y titulares.

Sistema de justicia y atención a personas privadas de la libertad

El modelo socioeconómico aplicado por décadas en el país como respuesta a estructuras de poder, exclusión, marginalidad y abandono de la sociedad, afectó a los centros de rehabilitación social. Así, en el ámbito penitenciario, no se ha encontrado una política efectiva de inclusión social. Desde décadas pasadas, se impulsaron medidas para el endurecimiento de las penas y se propendió a una marcada exclusión social en detrimento de los derechos y de la calidad de vida de las personas privadas de libertad.

La situación penitenciaria es uno de los productos de todas las crisis que ha sufrido el país en los diferentes sectores. Aquí se observa la ausencia de una atención integral para las personas privadas de libertad, que permita contar con un enfoque humanista, así como marcos conceptuales y metodológicos que orienten su inclusión en la sociedad. Este escenario político y social se vio

agravado debido a la pérdida de valores éticos y morales, reflejados en una corrupción generalizada y presente en los centros de rehabilitación social.

Las causas están vinculadas con los cambios políticos que responden a enfoques ideológicos de los gobiernos de turno, y dieron lugar a estructuras legales represivas de los operadores de justicia por falta –entre otras circunstancias–, de leyes adecuadas. En consecuencia, no han existido políticas públicas ni objetivos orientados a la inclusión social de las personas privadas de libertad, ni un proceso de construcción de enfoques conceptuales y metodológicos que orienten la intervención técnica y eficiente del Estado en materia penitenciaria.

Además, es evidente la ausencia de recursos económicos destinados al tema penitenciario para la implementación de programas sostenidos, cuyos objetivos apunten a la inclusión de las personas privadas de libertad y a la formación y capacitación del personal administrativo de los centros de rehabilitación social. Esta situación ha desencadenado una serie de efectos que se manifiestan, en la superposición de competencias del personal administrativo, para poder suplir las demandas de tareas al interior de los centros de rehabilitación social, producto del insuficiente número de personal administrativo y guías penitenciarios y la falta de programas de capacitación y especialización en esta materia.

Por otro lado, la despreocupación gubernamental y la desorganización administrativa han facilitado la participación de organismos no gubernamentales (ONG) y gubernamentales (OG), con programas desarticulados y/o actividades puntuales, que no han contado con el acompañamiento técnico ni la evaluación de resultados para conocer en qué medida se han modificado los problemas. Estas situaciones han provocado un desperdicio de recursos técnicos, capital humano y financiero. A lo expuesto se suma la mirada indiferente de la sociedad civil y la presencia de los medios de comunicación, que no cumplen un papel informativo y educativo a la comunidad.

La sociedad en general, de manera indirecta, forma parte del problema y, por lo tanto, también se ve afectada. En efecto, la falta de un sistema de atención integral a las personas privadas de libertad posibilita que estas personas, al salir libres, vuelvan a delinquir. De esa manera, se genera un círculo vicioso de entrada y salida de los centros de rehabilitación social.

Existe, en la actualidad, incompatibilidad entre las normas de rango jerárquicamente inferior a la Constitución Política vigente, que inscribe al Ecuador dentro de un ordenamiento jurídico garantista, como Estado constitucional de derechos y justicia. De esta forma, las normas del Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas han condicionado normativamente el actuar de las agencias penales hacia la degradación del principio de dignidad humana de las personas, tanto en la cognición de los delitos como en la ejecución de las penas.

La ineficiente capacidad para generar propuestas y programas de atención integral en materia educativa, laboral, de salud, cuidado de niñas y niños, recreación, entre otros, constituye un nudo crítico que impide avanzar en una efectiva inclusión social de las personas privadas de libertad.

La historia del sistema penitenciario evidencia que esta problemática ha sido constante y duradera. Por lo tanto, se requieren acciones inmediatas para impulsar soluciones a largo plazo.

Si bien la problemática penitenciaria se ha agravado de manera constante desde hace más de 100 años, en la actualidad, es posible advertir un proceso de transformación. Desde la declaración de emergencia del sistema penitenciario, realizada por el actual gobierno en 2007, se ha iniciado una reforma penitenciaria que comprende la construcción de nuevos centros de privación de libertad y la adecuación de los ya existentes. Para ello, se ha tomado, como principio, el concepto de gestión penitenciaria, basada en el respeto de los derechos humanos, lo que incluye procedimientos terapéuticos que fomenten la inclusión de las personas privadas de libertad en la sociedad.

Se evidencia, por lo tanto, una evolución en cuanto a mejoras de la arquitectura penitenciaria, normativa nacional, respeto de los derechos humanos y desarrollo de actividades productivas, educativas, laborales, culturales, entre otras.

Adolescentes en conflicto con la ley

El artículo 51 de la Constitución representa un gran avance para garantizar los derechos humanos de las personas o grupos más débiles y vulnerables, pues reconoce el derecho de las personas privadas de su libertad a ser tratadas como grupos de atención prioritaria. Siendo así, la función del Estado es la protección de la persona como ser social; por ende, el objeto y fin del Estado es la protección integral del ser humano.

El artículo 46 determina medidas claras encaminadas a la protección de derechos de adolescentes, particularmente, en relación con la protección contra el trabajo nocivo, el uso de estupefacientes o psicotrópicos, así como el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo. Luego, el artículo 66, referido al ejercicio de las libertades, especifica el derecho a la integridad de las personas. Asimismo, el artículo 77 señala garantías específicas para adolescentes infractores, a fin de que permanezcan en espacios separados a los de los adultos privados de la libertad.

Tanto la Constitución como el Código de la Niñez y Adolescencia prevén garantías para adolescentes infractores, que aún no han logrado concretarse en el proceso cotidiano de acompañamiento, debido a la ausencia de políticas y lineamientos establecidos desde las instituciones bajo cuya responsabilidad estuvieron los centros; pero también debido a la falta de un modelo integral de atención que oriente al personal a cargo de su cuidado, bajo el principio del respeto y la garantía de derechos, con miras a favorecer la inclusión de adolescentes a la sociedad, y el acceso a los servicios de educación, salud, uso del tiempo libre, casa, alimentación. A la luz de la Constitución vigente desde 2008, y el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003 (que contiene, todavía, rezagos tutelares), es posible afirmar que el sistema de atención a adolescentes en conflicto con la ley, en materia de garantías de derechos, sufre desde hace años una pérdida de efectividad sustantiva en su intervención y en sus resultados. Esta situación ha llevado a los adolescentes a sufrir violaciones estructurales a sus derechos humanos.

Cabe señalar que los derechos y garantías establecidos en la doctrina y principios del Código de la Niñez y Adolescencia no han sido observados. Las condiciones específicas para la atención a los adolescentes, contenidas en el Libro IV del Código, no han sido implementadas. Tampoco han sido observadas determinadas normas internacionales (de las cuales el Ecuador es signatario), establecidas para garantizar los derechos humanos de adolescentes en conflicto con la ley, que están relacionadas con las condiciones adecuadas que deben tener los centros de internamiento y la atención integral, efectiva y apegada a las garantías de derechos que deben brindar estos espacios.

Ante esto, es imperativa la adecuación del Estado ecuatoriano hacia una atención para adolescentes en conflicto con la ley, que garantice, en un alto porcentaje, su derecho al debido proceso, su inclusión social e incorporación al sistema educativo, de salud, al trabajo (sobre todo en el caso de los padres y madres de familia) y a la protección familiar, a través de un modelo de atención adecuado, oportuno y efectivo.

En relación con el manejo de la información, ni la DINAPEN ni los centros de internamiento de adolescentes infractores cuentan con información sistematizada. Tampoco existe un organismo que centralice la información. Los elementos de la DINAPEN no manejan el mismo criterio para definir el tipo de delito o contravenciones: escándalo público – disturbios callejeros – riñas en la calle; tenencia ilegal de armas – abuso de armas. Como consecuencia, por la pobre calidad de la información o por estar incompleta, resulta difícil el diseño y la planificación de políticas públicas tendientes a garantizar los derechos humanos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

De la información obtenida, se establece que, de los adolescentes detenidos/as, 88,5% son varones y 11,5% son mujeres.[57] Los adolescentes en conflicto

[57] El diagnóstico denominado «Adolescentes detenidos por la Policía y los procesos de internamiento» fue realizado por DNI Ecuador a pedido del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entre enero 2007 y julio 2008. Este trabajo, además de formalizar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad, analiza el estado de información referida a la temática en diez ciudades del país; en base a la revisión de los archivos y bases de datos proporcionados en las oficinas de la Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), que en las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo, Nueva Loja, Ibarra, Cuenca, Loja, Tulcán, Portoviejo y Quito, verificó un total de 4.798 detenciones.

con la ley, de edades entre 14 años y 17 años, representan 91%; y el número de adolescentes en conflicto con la ley aumenta proporcionalmente en relación con la edad. De esta manera, es posible advertir que los adolescentes entre los 15 y 17 años de edad se encuentran en una edad crítica. Un dato que preocupa es la presencia de adolescentes menores de 14 años e, inclusive, de niños menores de 12 años, de manera marginal, en dos de las provincias objeto de este estudio.

En la mayoría de ciudades, buena parte de los adolescentes privados de libertad se encuentra por contravenciones como el escándalo público, que supera el 35% de detenciones, y contravenciones de tránsito, 7%. En esa condición, en un porcentaje menor, se registran detenciones de adolescentes por indocumentados, por encontrarse en lugares prohibidos o por situaciones que los agentes del orden entienden como contravenciones: «actitud sospechosa» o «tentativa de violación». De las causas penales por las que los niños, niñas y adolescentes se encuentran privados de libertad, los delitos contra la propiedad (el robo) superan el 30%, y los delitos graves (homicidio, asesinato o delitos sexuales) representan porcentajes inferiores a 3%. Solo en las ciudades más grandes del país (Guayaquil y Quito), el cometimiento de infracciones tipificadas como delitos va en aumento y las contravenciones son menos representativas. En Guayaquil, 29,19% de las detenciones fueron a causa de robo, seguidas por el asalto y robo con 19,95%. Delitos como asesinatos, tenencia ilegal de drogas, violación, daños a la propiedad o violación de domicilio son significativamente menores: entre todos, no llegan a 7%. En Quito, los adolescentes fueron detenidos, generalmente, por delitos y no por contravenciones: 30,95% fueron detenidos por robo, y 6,85% por asalto y robo. Porcentajes menores representan la tentativa de asesinato, con 5,95%; el robo y tenencia ilegal de armas, con 2,08%; y el robo y agresión física, con 2,08%.

Luego de varios años, el análisis en mención constituye el más reciente estudio impulsado por un organismo del Estado para obtener datos confiables y oficiales sobre la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en diez ciudades del país. Este trabajo aporta elementos para un diagnóstico inicial.

A partir de esta investigación, se desprende que los operadores del sistema judicial no respaldan su actuación en el Código de la Niñez y Adolescencia, ni en la Convención de los Derechos del Niño. La medida de aplicación preferida es el internamiento (privación de libertad), y no se la aplica como medida excepcional. En este sentido, otro aspecto que se puede determinar de la actuación jurisdiccional es la penalización de las contravenciones.

En relación con la privación de libertad, la Convención sobre los Derechos del Niño excluye su aplicación como medida de protección y restringe claramente la posibilidad de aplicarla en el ámbito penal, como medida excepcional y por el menor tiempo posible. Sin embargo, la persistencia de los sistemas normativo-institucionales tutelares, que se niegan a desaparecer, contrarios no sólo a la Convención de los Derechos del Niño, sino también a la Constitución de la República, ha permitido su aplicación de manera general y ha escondido su actuación bajo otras denominaciones eufemísticas.

Frente a esta condición de indefensión, en la que permanentemente se coloca a los adolescentes, la mediación, como medida alternativa a la solución de conflictos, está reconocida en el Título XI del Código de la Niñez y la Adolescencia. La mediación, vista como un proceso restaurativo, se convierte también en una herramienta formativa y de sensibilización cuando es aplicada de forma adecuada. Por esta razón, en algunas judicaturas ya se están derivando ciertos casos, especialmente aquellos en los que no medie la violencia como móvil de la infracción, y que tampoco hayan causado grave alarma social. Sin embargo, habría que analizar toda la dimensión de su posible aplicación.

Es fundamental, en los procesos de mediación, que la víctima y el infractor estén de acuerdo en resolver el conflicto a través este mecanismo, es decir, que exista la voluntad de llegar a un acuerdo que beneficie tanto al afectado como al agresor.

Con la finalidad de emplear la mediación como método alterno de acceso a la justicia, los centros de mediación deberían funcionar en todos los centros para adolescentes infractores, como una alternativa efectiva al internamiento y al descongestionamiento de los procesos en los juzgados.

La investigación realizada permite ver, con claridad, la necesidad urgente de contar con un Sistema de Atención para Adolescentes en Conflicto con la Ley, que ordene y oriente los planes y proyectos destinados a garantizar una efectiva intervención y apoyo a este grupo vulnerable, que facilite su real inclusión social y familiar (cuando esta sea pertinente) y garantice, además, su acceso a derechos de los cuales, generalmente, han sido excluidos.

Las condiciones en que las instituciones de internamiento deberían atender a los adolescentes deberían ceñirse a las disposiciones planteadas en la Constitución de la República del Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia y las normas internacionales. No obstante, en general, ningún centro cumple con dichos preceptos. Según el levantamiento de información realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en los centros 63% del personal que acompaña a los adolescentes no es profesional y más de 50% supera los 20 años en sus labores. Una de las consecuencias inmediatas es la presencia de personal no capacitado para apoyar a los adolescentes en sus procesos psico-socio-pedagógicos; además, por las edades avanzadas, difícilmente el personal logra construir relaciones empáticas con los usuarios del servicio, y tampoco logra asumir la doctrina de Derechos Humanos, en particular de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, base fundamental de la nueva Constitución, de los objetivos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la intervención en los centros para adolescentes infractores.

Además de ello, no existe un modelo unificado de atención psico-socio-pedagógica, que incluya atención en educación, salud, resolución alternativa de conflictos, formación para el trabajo, desarrollo de capacidades artísticas y deportivas, que garantice un acompañamiento efectivo y empático a los adolescentes y que garantice una intervención que favorezca realmente vivir procesos de búsqueda de nuevas opciones de vida y de una efectiva inclusión social. El servicio a los adolescentes debería incluir comunidades terapéuticas que posibiliten trabajar los problemas más relevantes; entre ellos, las adicciones, la violencia sexual y la falta de control sobre la ira, así como la valoración de sí mismos y de otras personas.

La infraestructura de los centros tampoco responde a los requerimientos de garantía de derechos humanos que determinan los instrumentos ya citados. Por el contrario, en muchos casos, es violatoria a la dignidad de las personas, como en Machala, Esmeraldas y Guayaquil. De acuerdo con la investigación contratada por el Ministerio de Justicia y realizada por ICA (Consultores), los centros tienen múltiples problemas de infraestructura: 100% requiere arreglos urgentes y/o adecuaciones, y al menos 50% necesita construcciones nuevas, sin contar con los nuevos centros que deberán ser construidos en provincias o territorios que demandan de dicho servicio, por la incidencia de conflictos penales con adolescentes que deben ser enviados a otras provincias, lo que contraviene el mandato del Código de la Niñez y Adolescencia.

3. Políticas y Lineamientos

Política 9.1. Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales.

a. Establecer mecanismos de articulación y coordinación entre jurisdicción indígena y jurisdicción ordinaria.
b. Respetar y reconocer las decisiones de la jurisdicción indígena.
c. Fortalecer el derecho propio, normas y procedimientos propios para la resolución de sus conflictos internos de los pueblos y nacionalidades.
d. Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en derecho contenidos que promuevan la valorización y el respeto de los derechos de las mujeres diversas y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

Política 9.2. Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia.

a. Elaborar las leyes que sean necesarias para desarrollar la Constitución, en el ámbito de la justicia y los derechos humanos.
b. Adaptar las leyes a la realidad ecuatoriana y validarlas participativa, democrática y protagónicamente con sus operadores, ejecutores y destinatarios, así como con las personas vulneradas en sus derechos.
c. Racionalizar la normativa con el fin de evitar la dispersión y garantizar la uniformidad jurisdiccional y la seguridad jurídica.

Política 9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.

a. Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa.
b. Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia.
c. Profesionalizar los servidores judiciales que asegure una administración de justicia eficiente, integral, especializada, socialmente comprometida y transformadora de la realidad social.
d. Implementar la evaluación y el control de gestión judicial para un ejercicio de la justicia profesional, ética, con vocación de servicio público, crítica y comprometida con la transformación del sistema judicial.
e. Fortalecer e implementar la oralidad procesal.
f. Promover la participación ciudadana y control social en el seguimiento y evaluación a la gestión judicial, como mecanismo para promover la transparencia y erradicar la corrupción.
g. Atender las especificidades en los servicios de justicia para mujeres y grupos de atención prioritaria.
h. Fortalecer integralmente la investigación especializada en temas de justicia.
i. Fortalecer el sistema de atención a víctimas y testigos.
j. Fortalecer capacidades en investigación en casos de delitos sexuales desde un enfoque de derechos, género y protección especial.

Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.

a. Efectivizar la normativa constitucional que prohíbe la emisión de información que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la xenofobia, la homofobia, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.
b. Mejorar la formación de la fuerza pública incorporando enfoque de derechos humanos, género, intercultural, generacional.
c. Conformar instancias institucionalizadas en las unidades educativas para actuar como defensoría del estudiantado frente a situaciones de discriminación, maltrato y delitos sexuales, especialmente hacia las mujeres y la población LGBTI.
d. Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.
e. Promover campañas para transformar prácticas y patrones socioculturales que naturalizan conductas violentas contra las mujeres y para visibilizar los impactos de la violencia y femicidio.
f. Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
g. Mejorar la eficiencia y oportunidad de la gestión judicial en los casos de violencia de género.

h. Prevenir integralmente y sancionar toda forma de esclavitud moderna, en particular aquella con sesgo de género.
i. Fortalecer las capacidades de las mujeres, de las personas LGBTI y de las personas de los grupos de atención prioritaria para presentar acciones de protección.

Política 9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.

a. Mejorar la coordinación entre las entidades responsables de la atención a las personas privadas de la libertad y las entidades del sistema procesal penal.
b. Fortalecer la institucionalidad responsable de la atención integral a personas privadas de la libertad a través de la implementación de la carrera penitenciaria y la formación integral de guías y demás actores involucrados en la rehabilitación social.
c. Mejorar la infraestructura de los centros de privación de la libertad y las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, considerando las necesidades específicas de las mujeres y sus hijos e hijas.
d. Promover el conocimiento y del ejercicio de derechos de las personas privadas de libertad a fin de que vivan con dignidad durante el proceso de internamiento.
e. Facilitar el proceso de inserción social de las personas privadas de la libertad a través del acompañamiento y articulación de actores y redes sociales.
f. Fortalecer las capacidades de las entidades responsables de la atención a adolescentes en conflicto con la ley.
g. Promover el ejercicio efectivo de derechos de los y las adolescentes privados de libertad.
h. Implementar la mediación penal restaurativa como medio alternativo al juzgamiento.

Política 9.6. Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.

a. Generar herramientas técnicas que permitan a las entidades públicas diseñar, implementar y dar seguimiento a las políticas, con enfoque de derechos humanos y de género y en observancia del pluralismo jurídico.
b. Impulsar la formación ciudadana en el conocimiento de sus derechos humanos y mecanismos para hacerlos efectivos a través de procesos masivos de difusión.
c. Impulsar programas de formación en derechos humanos, que consideren la perspectiva de género, etárea e intercultural, dirigidos a funcionarios públicos.
d. Fortalecer las capacidades de las mujeres y las personas de los grupos de atención prioritaria para exigir sus derechos.

4. Metas

9.3.1. Alcanzar el 75% de resolución de causas penales hasta el 2013.

9.3.2. Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas hasta el 2013.

9.4.1. Reducir hasta el 2013 la violencia contra las mujeres:
- la física en un 8%,
- la psicológica en un 5%, y
- la sexual en un 2%.

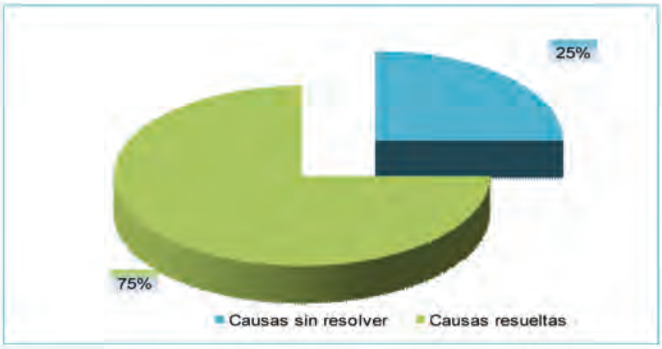
9.4.2. Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios hasta el 2013.

9.5.1. Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social hasta el 2013.

9.5.2. Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles hasta el 2013.

Meta 9.3.1. Alcanzar el 75% de resolución de causas penales hasta el 2013

% de resolución en el periodo t de las causas penales ingresadas en periodo t



Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Función Judicial

Fuente: INEC-ENEMDU Módulo de Participación Ciudadana, 2008

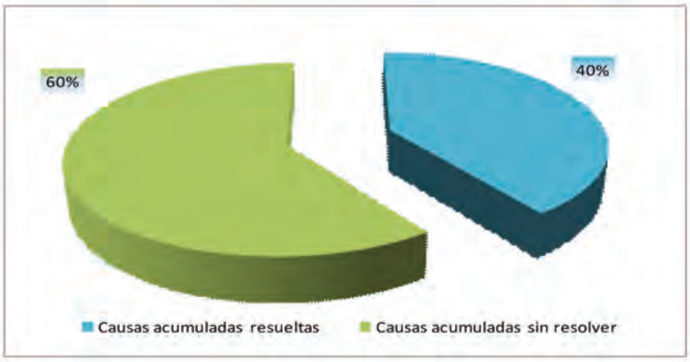
Elaboracion: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 9.3.2. Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas hasta el 2013

% de resolución de las causas acumuladas



Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Función Judicial

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Función Judicial, 2008

Elaboracion: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 9.4.1. Reducir hasta el 2013 la violencia contra las mujeres: la física en un 8%, la psicológica en un 5%, y la sexual en un 2%.

Violencia contra las mujeres (física, psicológica, sexual)

Descripción	2006	2013
Física	10,3	9,5
Verbal o psicológica	15,3	14,5
Sexual (violación)	3,8	3,7

Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos

Fuente: CEPAR - ENDEMAIN, 2006

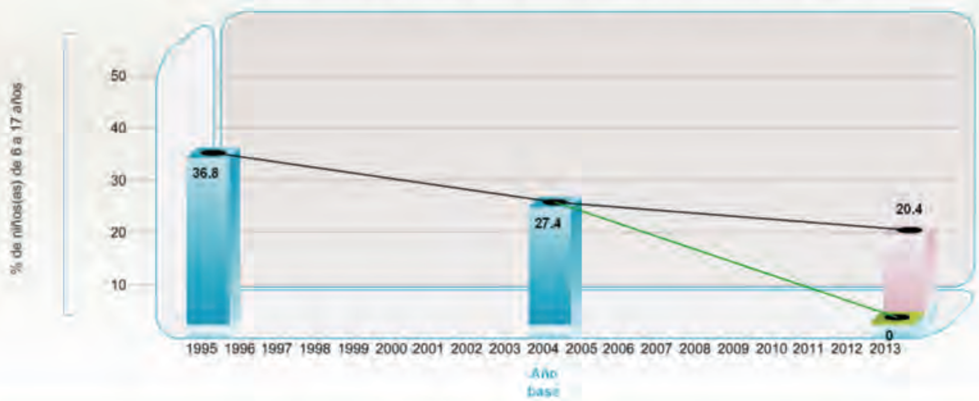
Elaboracion: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 9.4.2. Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios hasta el 2013

% de niños y niñasde 6 a 17 años que declaran ser agredidos físicamente por profesores



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: ENDEMAIN,1995,2004

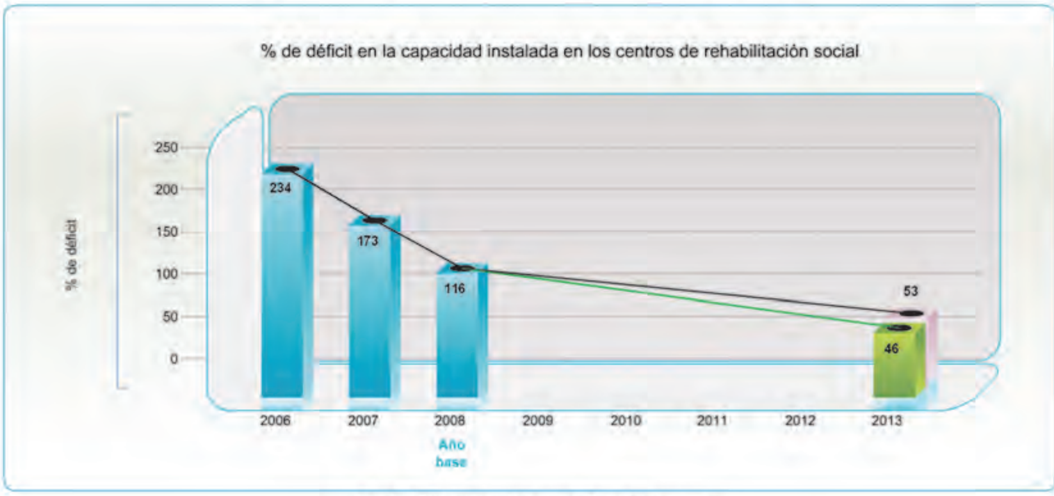
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Meta 9.5.1. Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social hasta el 2013



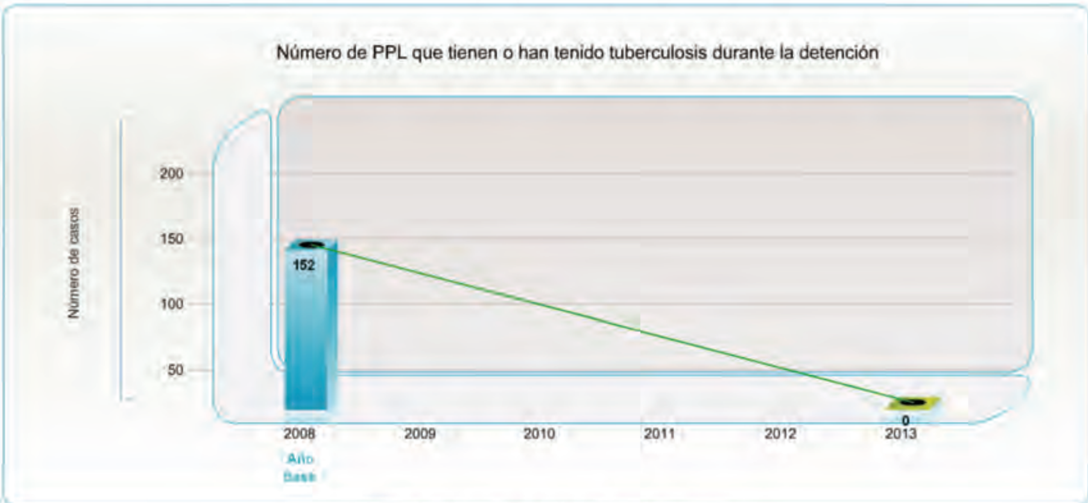
Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 9.5.2. Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Censo Penitenciario, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan



Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

1. Fundamento

La Constitución de la República, aprobada por el pueblo ecuatoriano vía consulta directa, consolida una posición de vanguardia en lo concerniente a la participación, que se ha vuelto un eje transversal, enmendando la exclusión de esta cuestión a lo largo de la historia republicana del país. La participación trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos.

Los avances en materia de participación en el ejercicio de la soberanía popular se dan no sólo por medio de los órganos del poder público sino, también, a través de los mecanismos de participación directa de las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades. La comunidad de personas que puede participar directamente en la vida democrática del país se amplía: tienen derecho al voto jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y las personas privadas de libertad sin sentencia.

Por primera vez se reconoce la democracia comunitaria, además de la directa y representativa, de tal suerte que esta última se enriquece desde los diversos modos personales y colectivos de practicarla, lo que propicia su innovación constante. Los sujetos de la participación, en el marco constitucional, ya no son únicamente las y los ciudadanos a título personal, sino también las comunidades, pueblos y nacionalidades. De este modo, las personas y colectividades pueden incidir en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas públicas.

El involucramiento de la sociedad civil en la conducción política, económica y social es la condición para la construcción de un país para todos. La democracia se afirma, de modo sustantivo, sobre la base de la plena participación pública y política, sin dejar de lado la importancia de contar con un sólido sistema de representación política. Se trata de constituir una comunidad de ciudadanas y ciudadanos, pueblos e identidades, en la que los sujetos puedan afirmarse, ejercer sus deberes y demandar sus derechos, por medio de la participación activa en la toma de decisiones sobre el bien común.

Promover la participación ciudadana implica fortalecer el poder democrático de la organización colectiva; es decir, estimular la capacidad de movilización

de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para realizar voluntariamente acciones colectivas y cooperativas de distinto tipo, a fin de que la sociedad civil se sitúe como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado. Esta propuesta, explicitada en la Constitución, supera las visiones meramente estatistas y mercadocéntricas. No solo se busca el fortalecimiento de la organización colectiva de la sociedad, sino el ejercicio del poder social por parte de ciudadanas y ciudadanos, de manera consciente y deliberada.

En este contexto, el deber del gobierno democrático pasa por estimular la participación ciudadana y la organización social sin cooptarlas, e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado. Esto último requiere el fortalecimiento y rediseño de las estructuras y los modos de gestión pública, al igual que la construcción de formas específicas de gobernanza que permitan concretar los principios de participación de la Constitución vigente.

Para ese fin, se hace necesario garantizar la generación y el acceso a información precisa y actualizada acerca de las condiciones de vida de la población; afirmar e institucionalizar la obligatoriedad de la rendición de cuentas; y vigilar el cumplimiento de las normativas electorales y de las cuotas que garantizan la paridad de la representación. El cumplimiento de estos objetivos asegura el avance hacia la consolidación de los mecanismos de participación efectiva en todo el ciclo de la política pública.

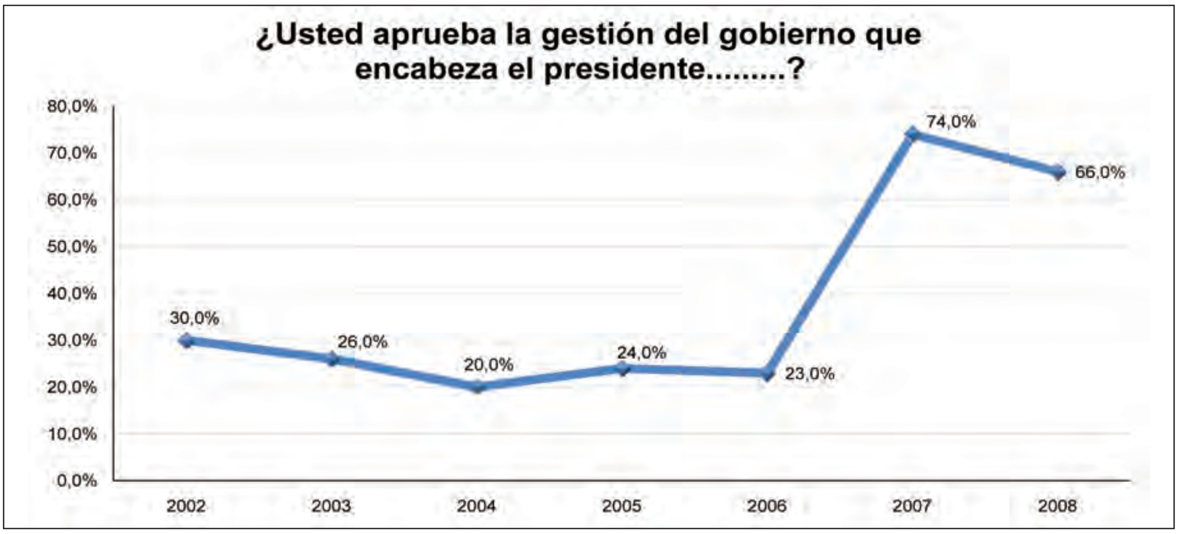
2. Diagnóstico

La vigente Constitución contiene muchos elementos para viabilizar la participación ciudadana, por medio de diversos mecanismos en los diferentes niveles de Gobierno, e incidir en sus decisiones de políticas públicas y en el control social. El Estado ecuatoriano se enfrenta, así, al desafío de aterrizar los preceptos constitucionales en torno al tema de la participación, generar mecanismos institucionales que aseguren la plena vigencia de los derechos políticos de las ciudadanas, los ciudadanos, las comunidades y pueblos y promover mecanismos para la capacidad de auto-movilización de la ciudadanía, las comunidades y pueblos. Para ello, es indispensable dejar atrás vicios que se puedan suscitar, como la cooptación, las relaciones clientelares, la instrumentalización de la participación o el ignorar los aportes, ideas o iniciativas de esta participación para la gestión de políticas en todos los niveles de Gobierno. Estas realidades han sido factores estructurales que han incidido en la desconfianza ciudadana en la esfera de lo público-estatal y en los distintos niveles de Gobierno.

Confianza en el gobierno y transparencia

En este ámbito, es ilustrativo el informe Latinobarómetro de 2008. Muestra un aumento significativo de la aprobación del Gobierno Central en los últimos dos años: el índice se ha duplicado entre 2002 y 2008 (Gráfico 7.10.1.).

Gráfico 7.10.1. Aprobación del gobierno



Nota: En este gráfico constan solo las respuestas de quienes aprueban la gestión del gobierno.

Fuente: Latinobarómetro, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

A la par, el 36% de encuestados declaró, tener confianza en el poder legislativo. La cifra es significativa, si se observan los bajísimos índices de confianza que, en años anteriores, registraba el Parlamento. Igual fenómeno ocurre con el Ejecutivo, que goza de una confianza mayor a 52% de los encuestados para el 2008.

En un país como Ecuador, con una histórica crisis política, desconfianza en las instituciones y deslegitimidad del sistema democrático, estos datos son positivos y revelan avances.

Esto puede entenderse, en gran parte, gracias a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para mantener y mejorar estos índices de confianza; pero, sobre todo, por el empeño sostenido para aproximar la gestión del Estado a la comunidad, conocer de manera más cercana las necesidades de la población y estrechar los lazos entre el Estado y la sociedad civil. Con este fin, se ha creado un espacio periódico de diálogo entre el Gobierno Nacional y la sociedad civil: los gabinetes itinerantes que se realizan en los distintos territorios rurales y urbanos del país. Desde el inicio de su gestión, el Gobierno ha desarrollado 42 gabinetes itinerantes.

De igual manera, y con miras a acercar el Gobierno a la ciudadanía, las comunidades y pueblos, se ha impulsado el Sistema Nacional de Enlace Ciudadano. Hasta el momento, se ha establecido contacto con 500 organizaciones para estructurar una base de datos; se han ejecutado asambleas y talleres participativos con 185 organizaciones; se han fortalecido 37 organizaciones y se promocionaron los derechos y obligaciones de la Constitución, a través de una campaña que llegó a 50.000 ciudadanos y ciudadanas. El Sistema beneficia a 2.100 personas de forma directa y 75.000 de manera indirecta. También se ha priorizado y promovido el diálogo relacionado con sectores estratégicos, como la minería y el agua, lo que ha beneficiado a 30.000 usuarios de sistemas de riego y 94 comunidades en la Sierra centro y sur del país, con énfasis en Chimborazo, Tungurahua, Bolívar y Cotopaxi.

Sin embargo, los datos proporcionados por la Encuesta de Participación Ciudadana, realizada por SENPLADES con el apoyo del INEC, en 2008, muestran que apenas 3% de la población ha asistido a algún espacio de participación abierto por el Gobierno Central o por los gobiernos autónomos descentralizados. Esto da cuenta de que aún quedan muchos esfuerzos por realizar, en este sentido, para exigir que las instituciones generen espacios de diálogo con la ciudadanía, las comunidades y pueblos, y cambien las formas de gestión cerradas a las que ha estado acostumbrado el país. Pero también advierte sobre la necesidad de promover, desde el Estado, la formación de una sociedad civil informada e interesada por los asuntos públicos, que incluya, de forma sistemática, a las ecuatorianas y ecuatorianos en la toma de decisiones a todo nivel.

Uno de los aspectos claves para la legitimación y democratización de los distintos niveles de Gobierno ante la sociedad civil y ante los pueblos, tiene que ver con que las decisiones públicas y la información de toda institución que maneja recursos públicos sean transparentes, claras y relevantes, y con la difusión de esta información a través de diversos medios accesibles para las y los ciudadanos y pueblos. Este constituye un medio para la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, y la promoción de procesos de control social de manera objetiva e independiente.

El Gobierno ha realizado varios esfuerzos en este sentido. Uno de ellos está orientado al desarrollo estadístico y a la oferta de información actualizada y oportuna, denominado Ecuador en Cifras, y presenta indicadores sociales, económicos, financieros e internacionales. También se han transparentado los procesos de compras públicas, a la par que se han reducido los niveles de corrupción, mediante 2.453 procesos de subasta inversa, 669 de licitaciones y 4.208 de publicaciones.[58]

En cuanto a la transparencia de la información y de la gestión de las autoridades públicas, el Primer Mandatario ha dado un claro ejemplo del tipo de gestión que busca el Gobierno, al efectuar

[58] Desde el 1 de enero de 2007 hasta el 24 de diciembre de 2008, se han registrado 42.650 proveedores; de ello, 21.404 han sido habilitados. Existen 2.115 entidades contratantes registradas.

semanalmente una rendición de cuentas sobre sus actividades, a través de los enlaces sabatinos transmitidos a nivel nacional por radio y televisión.

Se ha trabajado, igualmente, en el reforzamiento de la regulación y cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Todas las instituciones del Gobierno Central publican secciones de transparencia en sus páginas web.[59] Sin embargo, de acuerdo a la Secretaría de la Administración Pública, sólo 30% cumple con todos los requerimientos de información que estipula esta ley (Cuadro 7.10.1.). Ello evidencia todavía una baja proactividad de parte de las instituciones y funcionarios públicos en el tema de transparentar la información pública.

Cuadro 7.10.1. Transparentación de la información

Rango de cumplimiento (%)	No. de instituciones por rango	%
100	13	30
80-99	25	57
60-79	4	9
40-59	2	5

Fuente: Secretaría General de la Administración Pública.
Elaboración: SENPLADES.

En este sentido, aún es necesario trabajar en el cumplimiento de esta ley y, paralelamente, encontrar otros modos de difusión de la información, que sean accesibles al elevado porcentaje de la población que no tiene acceso a internet, así como incentivar a las ecuatorianas y los ecuatorianos a hacer uso de esta información.

En lo relativo al fomento del control social, se ha impulsado la conformación de 12 veedurías ciudadanas y 5 observatorios ciudadanos, con el apoyo de la SPPC, y 7 veedurías al Plan Nacional de Desarrollo, con el apoyo de la SENPLADES.

Fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía, las comunidades y pueblos, para la participación efectiva

Uno de los grandes problemas del Ecuador es el desconocimiento de gran parte de la ciudadanía, de las comunidades y de los pueblos, sobre sus

[59] Las instituciones del Estado están obligadas a difundir, a través de un portal de información o página web, la siguiente información mínima actualizada: a) Estructura orgánica funcional; b) Directorio completo; c) Remuneración mensual por puesto; d) Servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos; e) Contratos colectivos vigentes; f) Formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites; g) Información total sobre el presupuesto anual de la institución; h) Resultados de las auditorías; i) Información completa sobre los procesos precontractuales, contractuales, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, etc.; j) Listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) Planes y programas de la institución en ejecución; l) Contratos de crédito externos o internos; m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) Viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización de funcionarios públicos; o) Nombre, dirección y dirección electrónica del responsable de atender la información pública.

derechos, las formas de exigirlos y el modo de funcionamiento de la gestión pública. Sobre la base de esta falta de información, se consolida un sistema de dominación que inmoviliza a la ciudadanía, las comunidades y los pueblos en la aceptación del orden político existente, y que los somete a mecanismos de extorsión, de intercambio de favores o de tramitaciones fuera de la ley, en la disputa por asegurar sus derechos.

Para avanzar en la superación de estos problemas, en el transcurso del año se ha estado implementando un sistema de Formación Ciudadana y Desarrollo de la Capacidad Emprendedora, que identifica las demandas de las organizaciones sociales previo a la realización de talleres. Se generaron talleres de variadas temáticas, entre otras: formación básica en ciudadanía, introducción al control social, formación de formadores, manejo de conflictos, y otros específicos en soporte a otras áreas de Gobierno, como MIDUVI, Ministerio de Justicia, SENPLADES, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y en el Ministerio de Salud para el subproceso de salud intercultural. Sin embargo, cabe señalar que las iniciativas realizadas son todavía insuficientes y es necesario fortalecer considerablemente el trabajo del Gobierno en este ámbito.

Situación de la participación organizativa

La situación de la participación debe ser analizada en varias instancias en las que se expresa; esto es, en partidos políticos, en organizaciones sociales, la participación no convencional y las interfases que se abren o generan entre la sociedad y el Estado.

En esta línea, los datos obtenidos por la Encuesta de Participación Ciudadana, realizada en el 2008, muestran que, a nivel nacional, el número de personas mayores de 18 años que participa activamente en política representa 3,6%; las personas que participan en organizaciones sociales, 30,9%; las personas que ejercen su derecho de formas no convencionales[60], 30%, y quienes participan en interfases con el Estado, apenas 3%. Las formas de participación difieren según la ubicación de los actores sociales (rural o urbana). Tal es el caso de la participación en organizaciones sociales, que es más alta en las zonas rurales; las formas no convencionales se evidencian con mayor frecuencia en las zonas urbanas; y, en interfases Estado-sociedad civil, no existe una diferencia significativa.

La encuesta, además, revela una participación más activa de las personas en edad productiva y en el quintil más alto de la población (Cuadros 7.10.2.a y 7.10.2.b).

[60] Las formas de participación no convencionales consideradas en la encuesta son: asistir a una manifestación; participar en una huelga; participar en actividades de protesta como: cortar el tráfico, ocupar edificios, encadenarse, tomas de tierra, etc.; firma de peticiones o cartas de protesta (incluidas las cartas por internet); enviar mensajes políticos a través del celular; participar en un foro o grupo de discusión política en internet; enviar cartas o hacer llamadas al director de un noticiero o un periódico; realizar un trabajo no remunerado para la comunidad; boicotear o dejar de comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente; comprar productos voluntariamente por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente; contactar o intentar contactar a un político para expresarle sus opiniones; donar o recaudar dinero para alguna causa; asistir a una reunión política o a un mitin; pintar grafitos o hacer acciones callejeras.

Cuadro 7.10.2. Porcentaje de participación en organizaciones sociales

a) Por rangos de edad

Rangos de edad	Porcentaje de participación en organizaciones sociales (no incluye participación político partidaria)
De 17 a 24 años	30,15
De 25 a 34 años	36,09
De 35 a 50 años	38,64
De 50 a 64 años	36,76
Más de 65 años	30,29

b) Por quintiles

Quintiles	Porcentaje de participación en organizaciones sociales (no incluye participación político partidaria)
Quintil 1	35,78
Quintil 2	34,23
Quintil 3	32,10
Quintil 4	32,73
Quintil 5	42,19

Fuente: SENPLADES-INEC.
Elaboración: SENPLADES.

Los datos obtenidos en esta encuesta son, sin embargo, mucho más preocupantes cuando se refieren a la participación político-partidaria de las ecuatorianas y los ecuatorianos. Un escaso 3,6% de los encuestados declara participar activamente en un partido político, lo que ratifica que estas instancias de mediación democráticas entre el Estado y la sociedad civil son bastante débiles en el país.

Son escasos los esfuerzos que, en cuanto a políticas públicas, se han realizado para el impulso y el fortalecimiento de la organización social. Sin embargo, a nivel institucional, la creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, por mandato constitucional, responde, sin duda, a una clara voluntad de promoción de la asociatividad, las redes sociales y la organización social, pero que aún no logra plasmarse en una agenda programática clara.

Participación electoral

La Constitución, aprobada en 2008, y la Ley Orgánica Electoral vigente desde el 27 de abril de 2009, que se deriva de la Constitución, introducen importantes cambios en el sistema electoral, orientados a generar inclusión y condiciones de equidad en la participación electoral. Estos avances se ven plasmados en varias facetas. Uno de ellos es la participación de las mujeres en los

cargos de elección popular, al ser obligatorio, en las candidaturas para las listas para elecciones pluripersonales, presentar de manera alternada y secuencial la participación de mujeres y hombres. Para las y los compatriotas en el extranjero se reivindica el derecho a elegir y ser elegidos. Se permite el voto facultativo de los jóvenes mayores de 16 años en las elecciones. Se garantiza, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, una promoción electoral equitativa e igualitaria que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Se amplía, además, el derecho al voto a las personas privadas de libertad sin sentencia.

Los límites de la aplicación de la Ley de Cuotas aún deben ser analizados, puesto que, en las elecciones de 2007, permitió una participación de 34,6% de mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente; pero, en las últimas elecciones, realizadas en abril de 2009, este porcentaje se redujo a 32,30% de mujeres asambleístas (Cuadro 7.10.3.). Sin embargo respecto a la situación antes de las cuotas, con 6% de mujeres electas al Congreso en 1996 (SIISE-TSE), el avance es muy claro.

Cuadro 7.10.3. Participación electoral de mujeres

Provincia/País/Continente	Diputadas electas 2006	Asambleístas electas 2007	Asambleístas electas 2009
Azuay	0,0%	40,0%	40,0%
Bolívar	0,0%	33,33%	0,0%
Cañar	0,0%	33,33%	0,0%
Carchi	0,0%	0,0%	33,33%
Chimborazo	0,0%	25,0%	0,0%
Cotopaxi	0,0%	25,0%	25,0%
El Oro	25,0%	25,0%	25,0%
Esmeraldas	0,0%	0,0%	0,0%
Galápagos	0,0%	0,0%	0,0%
Guayas	55,6%	50,0%	52,94%
Imbabura	33,33%	33,33%	33,33%
Loja	0,0%	25,0%	25,0%
Los Ríos	40,0%	60,0%	40,0%
Manabí	25,0%	25,0%	37,50%
Morona Santiago	50,0%	0,0%	50,0%
Napo	0,0%	0,0%	50,0%
Orellana	50,0%	50,0%	50,0%
Pastaza	50,0%	50,0%	0,0%
Pichincha	37,5%	35,71%	33,33%
Sucumbíos	0,0%	50,0%	0,0%
Tungurahua	25,0%	25,0%	25,0%
Zamora Chinchipe	0,0%	0,0%	50,0%
Santo Domingo de los Tsáchilas	_	_	33,33%
Santa Elena	_	_	33,33%
Total	**25,0%**	**33,0%**	**31,1%**
América Latina, El Caribe y África		41,67%	40,0%
EEUU y Canadá		50,0%	0,0%
Europa, Asia y Oceanía		50,0%	50,0%
Nacionales		50,0%	50,0%
Total	**25,0%**	**34,60%**	**32,30%**

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.

En el caso de las elecciones de autoridades para las prefecturas, según datos del CNE, en 2004, en 4 de 22 provincias, las mujeres accedieron al cargo (18,18%), mientras que, en 2009, únicamente en 2 de 23 provincias accedieron a estas plazas (8,7%). Estos resultados demuestran que, a pesar de los importantes esfuerzos por lograr una participación electoral más equitativa de las mujeres, aún es un tema en el que hay mucho por hacer.

De igual manera, hay temas pendientes en cuanto a la participación electoral de indígenas, afroecuatorianos, compatriotas en el extranjero y personas con discapacidad, tanto en la concienciación de su participación política como en el hecho de que no hay medidas específicas que promuevan su participación política y electoral de manera equitativa.

En otro ámbito, los esfuerzos del Registro Civil, a través de las brigadas móviles que en 2008 cedularon a cerca de 168 mil personas a nivel nacional, han contribuido, sin duda, a ampliar a un mayor número de ecuatorianos el acceso a este derecho, como a otros que requieren de este documento (Cuadro 7.10.4.).

Asimismo, el Registro Civil ha trabajado en la actualización de la base de datos para el proceso electoral que se llevó a cabo en abril de 2009 (Cuadro 7.10.5.).

Cuadro 7.10.4. Cedulación de personas

Provincia	Personas
Azuay	7.828
Bolívar	8,6
Carchi	6.632
Esmeraldas	8.796
Guayas	29.816
Imbabura	7.806
Loja	26,4
Los Ríos	15.668
Manabí	33.301
Morona	10.225
Orellana	3.395
Santo Domingo	3,9
Sucumbíos	5.572
Total	**167.989**

Fuente: Registro Civil.
Elaboración: SENPLADES.

Cuadro 7.10.5. Actualización de la base de datos para el proceso electoral

Población	Número
Ciudadanos mayores de 18 años	9.073.481
Posibles electores 16 a 18 años	499.801
Analfabetos	715,7
Ciudadanos con doble nacionalidad	699,0
Residentes en el extranjero	13.142
Extranjeros cedulados con fecha de cedulación mayor o igual a 5 años	88.455
Militares servicio activo	55.382
Policía	39.607
Total Base de Datos	**10.486.257**

Fuente: Registro Civil.
Elaboración: SENPLADES.

La consolidación de la participación electoral presenta un arraigo fuerte. Según el Latinobarómetro 2008, 48% de los ecuatorianos encuestados piensa que lo más efectivo para cambiar las cosas es el voto, lo que demuestra la importancia que le asigna la población a este ejercicio democrático.

Para que la participación incida verdaderamente en las instituciones públicas, y para que constituya el pilar sobre el que se sustente una gestión diferente del aparato estatal, es necesario legitimar los procesos de construcción colectiva y plural de las decisiones públicas y avanzar en la construcción de instituciones más democráticas.

Las formas tradicionales en las que el Estado se ha relacionado con la sociedad civil han estado sustentadas en el clientelismo, la presión corporativa y el desconocimiento de los derechos ciudadanos. La formación ciudadana y de funcionarios públicos es indispensable para superar estas nocivas prácticas, al igual que la promoción, desde el Estado, de mecanismos de participación y de espacios adecuados. Estos esfuerzos van más allá de la formulación de políticas públicas ligadas al derecho a la participación: están relacionados con la generación de mejores condiciones de vida para la población, que permitan a ciudadanas y ciudadanos disponer de tiempo para ejercer este derecho.

3. Políticas y Lineamientos

Política 10.1. Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.

a. Fomentar las capacidades sociales de acción colectiva para organizarse en el marco de sus condiciones territoriales y culturales específicas para promover la justicia, equidad e igualdad de derechos y oportunidades.
b. Promover la participación social en la toma decisiones que puedan afectar al ambiente.

c. Promover y fortalecer la organización de cooperativas y asociaciones de, entre otros, productores, intermediarios y emprendedores, redes sociales para la economía solidaria, comités de usuarias en políticas de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, trabajadoras y trabajadores temporales y autónomos.
d. Fomentar la creación de asociaciones de defensa de consumidores y consumidoras.
e. Fortalecer y promover la organización ciudadana en torno a temas identitarios, culturales, de defensa de derechos y de resolución de problemas sociales cotidianos.
f. Otorgar becas de formación ciudadana a miembros de organizaciones sociales.
g. Fortalecer y democratizar las organizaciones sociales y los partidos políticos, resaltando la participación y organización de las mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
h. Reconocer y respetar el funcionamiento, en los territorios indígenas, afroecuatorianos y montubios, de sus mecanismos propios de organización y participación.
i. Fomentar la asociatividad de la población ecuatoriana viviendo fuera del país.

Política 10.2. Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.

a. Fortalecer la participación, control ciudadano y consulta previa, como garantía de derechos y sin discriminación de ningún tipo.
b. Promover espacios de control social para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la gestión pública y para las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
c. Desarrollar reformas institucionales y legales que permitan el fortalecimiento de los sistemas de control, fiscalización, y regulación de las entidades públicas y privadas del país.
d. Consolidar la institucionalidad y ejercicio de las funciones de las instancias estatales de transparencia y control social.
e. Implementar un sistema integrado de transparencia de gestión y combate a la corrupción.
f. Desarrollar una campaña nacional por la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
g. Impulsar una gestión estatal que responda e incluya los resultados de los procesos de control social realizados por personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Política 10.3. Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.

a. Vigilar el cumplimiento de las cuotas en los cargos de elección pluripersonales, así como de la secuencialidad y alternabilidad de género en las listas.
b. Promover la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en la designación de cargos públicos y de elección popular.
c. Diseñar medidas afirmativas para incrementar la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en el servicio público.
d. Incentivar la participación electoral de los jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y personas privadas de la libertad sin sentencia.
e. Ampliar y mejorar las condiciones de participación política de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.

Política 10.4. Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.

a. Fortalecer las capacidades de las entidades estatales para el cumplimiento de las exigencias de transparencia y acceso a la información.
b. Generar capacidades de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el empadronamiento permanente de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.
c. Difundir información pública oportuna, de calidad y comprensible para toda la población.
d. Difundir información pública a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de sus idiomas.
e. Institucionalizar audiencias públicas semestrales para todas las instituciones del gobierno central como formas abiertas y accesibles de rendición de cuentas a la ciudadanía.
f. Ampliar la cobertura de Internet y fortalecer las capacidades de la población para acceder a la rendición de cuentas y el seguimiento de la gestión pública en los territorios.
g. Fomentar la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos.

Política 10.5. Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.

a. Fortalecer las capacidades estatales de generación de información y construir capacidades en la ciudadanía, las comunidades y pueblos, para el uso de la misma.
b. Incentivar a la ciudadanía para que genere información y la comparta con el Estado.
c. Realizar censos económicos, de población y vivienda y agropecuarios de manera oportuna.
d. Difundir de forma íntegra los resultados de encuestas nacionales de forma didáctica a través de Internet y otros medios.
e. Ampliar el acceso a la información científica y tecnológica, a bibliotecas virtuales y a redes de información sobre proyectos e investigaciones.
f. Financiar y elaborar, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la cartografía geodésica del territorio nacional.
g. Desarrollar sistemas de información georreferenciada de fácil acceso y conocimiento para toda la población.
h. Generar y administrar eficientemente el catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda, impulsando la construcción y actualización de catastros urbanos y rurales a nivel nacional.
i. Generar información precisa sobre oferta, demanda y calidad de agua como herramienta para la (re)distribución del recurso hídrico.
j. Fortalecer las capacidades del Estado para medir los impactos de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y difundir los resultados a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de idiomas propios.

Política 10.6. Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.

a. Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos constitucionales y en mecanismos de participación, con particular énfasis a las y los receptores de los programas sociales del gobierno.
b. Generar una estrategia nacional de comunicación a través de medios públicos, privados y comunitarios para la formación en derechos, con material didáctico y adaptado a las diversas realidades.

c. Incorporar en la malla curricular del sistema educativo formal y en los sistemas de capacitación y entrenamiento la formación en ciudadanía, participación y derechos.

d. Difundir los mecanismos de participación previstos en la constitución y en la Ley.

4. Metas

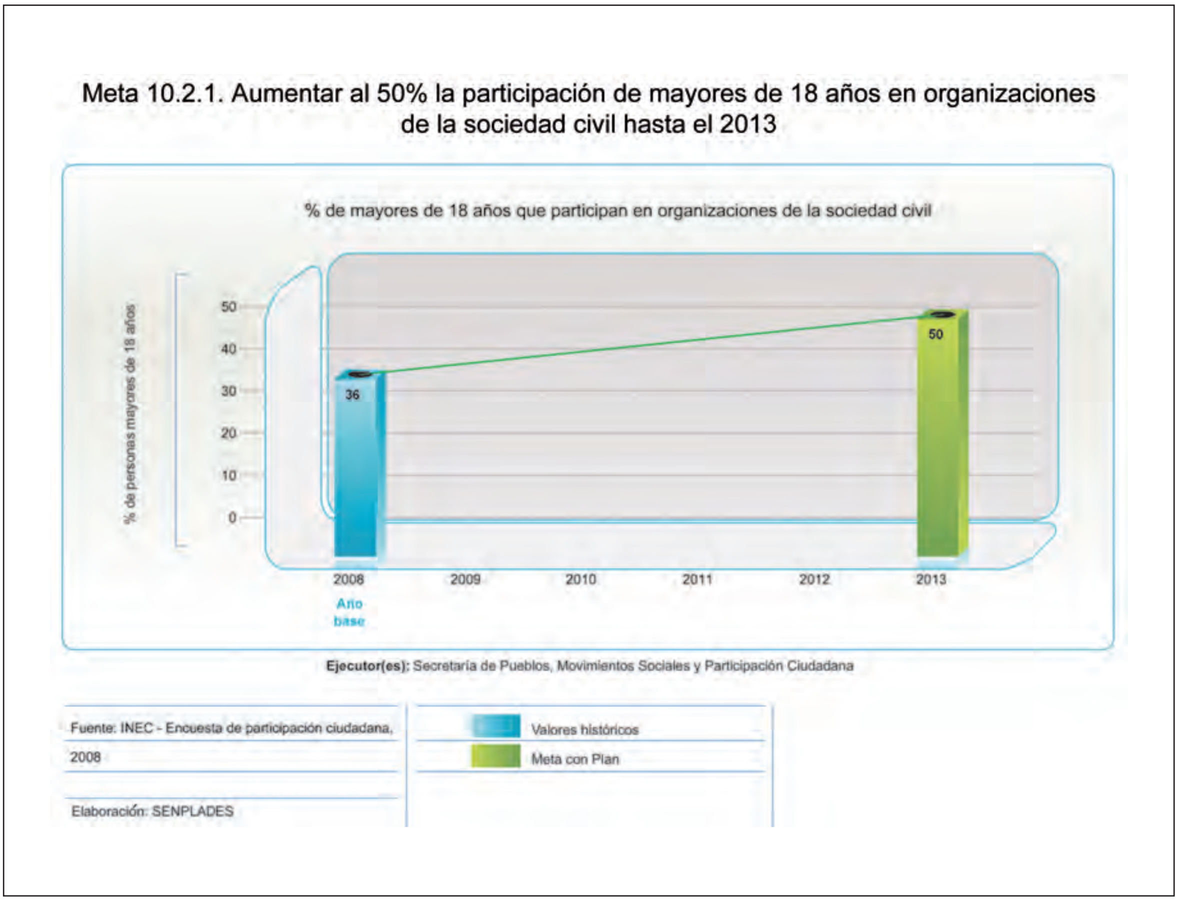
10.2.1. Aumentar al 50% la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil hasta el 2013.

10.3.1. Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular hasta el 2013.

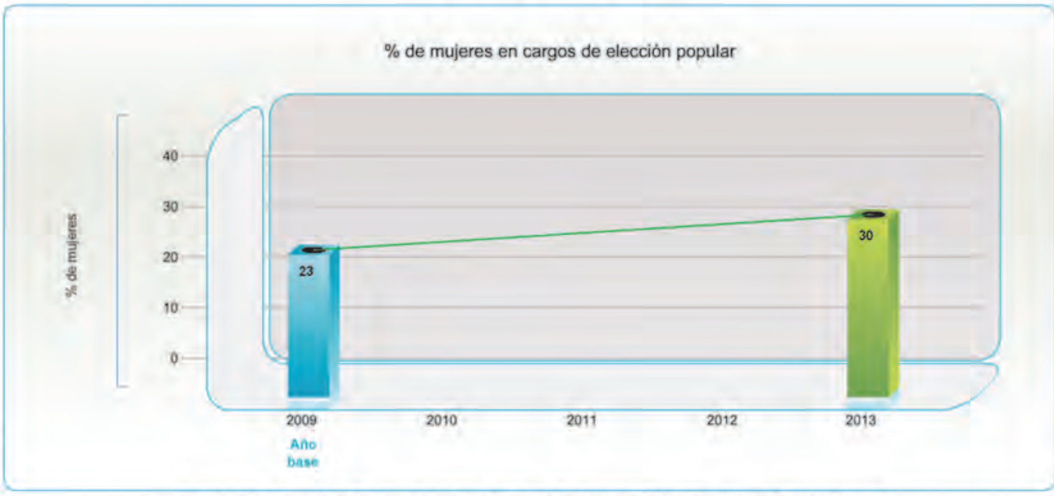
10.3.2. Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular hasta el 2013.

10.3.3. Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0,7 hasta el 2013.

10.6.1. Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia hasta el 2013.



Meta 10.3.1. Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - Consejo Nacional Electoral

Fuente: CNE, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

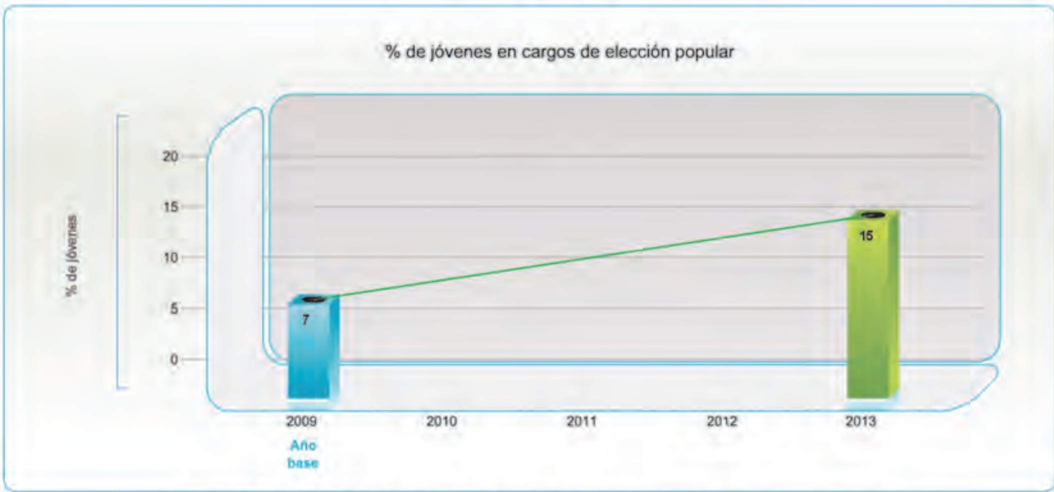
Meta con Plan

% de mujeres en cargos de elección popular

Costa Rica: 2007; 39%

Fuente: Anuario estadístico América Latina y el Caribe (CEPAL)2008

Meta 10.3.2.Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - Consejo Nacional Electoral

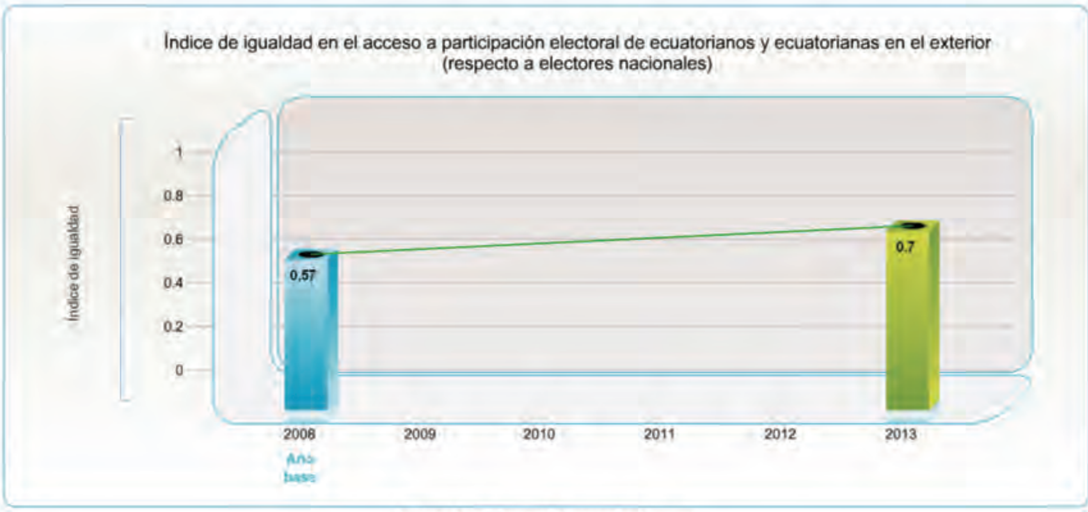
Fuente: CNE, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

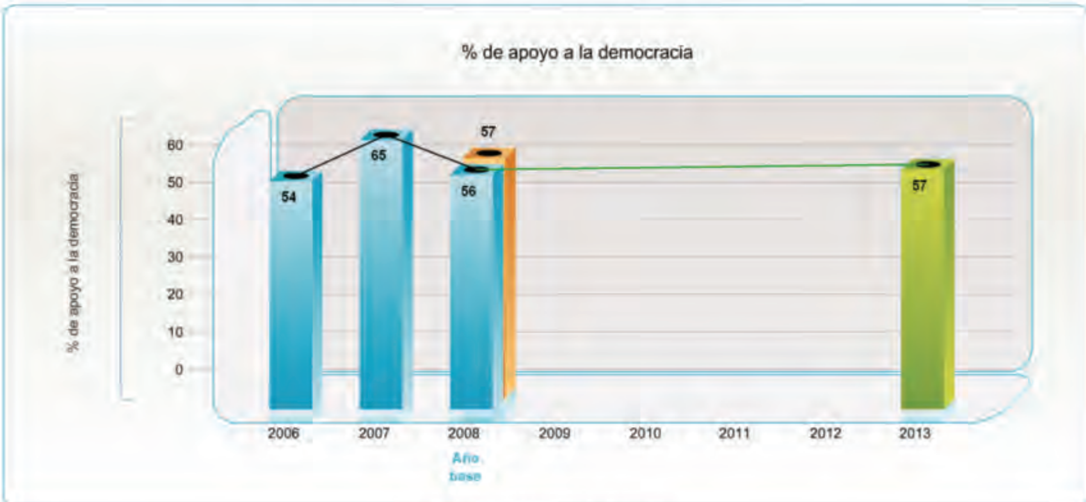
Meta 10.3.3. Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0,7 hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional del Migrante

Fuente: CNE, 2009	Valores históricos	
	Meta con Plan	
Elaboración: SENPLADES		

Meta 10.6.1. Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno

Fuente: Latinobarómetro, 2006-2008	Valores históricos	Porcentaje de apoyo a la democracia
	Meta con Plan	Latinoamérica 2008: 57
		Fuente: Latinobarómetro 2008
Elaboración: SENPLADES		



Objetivo 11:
Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

1. Fundamento

La Constitución de 2008 establece que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario; sin embargo, esta no es una caracterización exacta de la realidad actual, sino un gran objetivo a alcanzar. Se abre, de este modo, una etapa de transición que deberá partir de un sistema marcado por la hegemonía capitalista neoliberal, que profundizó la concentración de la riqueza, la pérdida de soberanía, la privatización, la mercantilización extrema, las prácticas especulativas y depredadoras de los seres humanos, de los pueblos y de la naturaleza, para llegar a un sistema económico soberano regido por el Buen Vivir, que supere estas injusticias y desigualdades, e impulse una economía endógena para el Buen Vivir; es decir, un desarrollo con y para todas y todos los ecuatorianos, de todas las regiones, sectores, pueblos y colectividades.

El camino para este cambio estructural está señalado por las orientaciones constitucionales. Así, la centralidad asignada al Buen Vivir y a la soberanía alimentaria y económica lleva a reubicar fines y medios del sistema económico. El fin es la reproducción de ciclos de vida, en su sentido integral, y el logro de equilibrios entre producción, trabajo y ambiente, en condiciones de autodeterminación, justicia y articulación internacional soberana. Esto supone cambios en todo el ciclo económico: la producción, la reproducción, la distribución y el consumo, y determina el tránsito hacia una nueva matriz productiva; el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y ecoeficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad. En esta perspectiva, el régimen económico no tiene primacía en sí mismo; por el contrario, se subordina y sirve a la vida de los seres humanos y de la naturaleza.

La transición se hace viable a partir del reconocimiento y potenciación de las bases o raíces que ya existen en nuestra economía: formas o lógicas diversas de producción y reproducción, casi siempre comprometidas con el logro del sustento material de las personas y las colectividades. Se trata de formas de arraigo local con sentido de cooperación y reciprocidad; formas de cuidado y conservación de los saberes y de los recursos naturales, que han permitido sostener la producción básica y la vida, en medio de los desmedidos afanes de acumulación y enriquecimiento de las élites nacionales y transnacionales. Este cambio empieza por fortalecer, con un sentido de justicia y equilibrio, a las unidades y relaciones productivas populares y

a los actores económicos que se han desenvuelto en medio de desigualdades estructurales, acentuadas en la fase neoliberal.

La diversidad económica, como clave de la transición, es indisociable de una democratización económica que abarca varias dimensiones: el acceso a recursos en condiciones equitativas; la revalorización y el fortalecimiento de actores, territorios, procesos y relaciones económicas –especialmente de aquellos que han afrontado sistemáticamente desventajas que determinan su empobrecimiento–; y la participación directa en la toma de decisiones.

Un paso sustantivo hacia la democratización económica es el reconocimiento de diversas formas organizativas de la producción, el trabajo y la propiedad. Sobre estas bases, la diversificación productiva no se limita a los productos. Tiene un sentido más amplio, con formas y relaciones de producción que permitirán mayor amplitud y variedad de bienes y servicios, frente a las necesidades internas y a los intercambios internacionales.

La recuperación de lo público, el fortalecimiento y la transformación del Estado convergen con la democratización económica y resultan cruciales para la soberanía. La acción del Estado –no sólo como ente regulador de la economía sino como redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica– es una condición indispensable para la justicia económica y el tránsito hacia otro modelo. Se trata de acciones y procesos, tales como la desprivatización y el control público de infraestrucuras y de recursos –estratégicos y fundamentales–, como sustento material de la vida y como fuente de riqueza social; la planificación de la economía endógena para el Buen Vivir; la inversión y las compras públicas, orientadas a crear condiciones productivas y a estimular a sectores y territorios en situación de desventaja; la ampliación y consolidación de empresas y servicios públicos; y el impulso de una integración regional y económica en condiciones beneficiosas para el país.

Esta nueva matriz productiva prioriza la producción de alimentos de una canasta básica nutritiva y apropiada cultural y ecológicamente. Incluye un desarrollo industrial dinámico, flexible y ecoeficiente, vinculado a las necesidades locales y a las potencialidades derivadas de los bioconocimientos y de las innovaciones científicas y tecnológicas. Tiene relación con la soberanía energética y las energías limpias; la protección y potenciación de la biodiversidad y de la diversidad cultural, como base de actividades alternativas al extractivismo –entre ellas el ecoturismo y la biomedicina–; y el rescate e innovación de tecnologías que favorezcan procesos de producción en los que el trabajo adquiera valor, maximicen el rendimiento de los recursos y minimicen impactos y afectaciones al ambiente.

La nueva matriz productiva establece directa relación con las transformaciones en el terreno de las tecnologías y conocimientos, concebidos como bienes públicos y en perspectiva de diversidad. Se asocia, también, con un sector financiero que articule el sector público, privado y popular solidario, cuyo control y orientación, en calidad de servicio público, es indispensable para encauzar el ahorro nacional hacia la producción en sus diversas formas.

En materia de intercambios económicos, los desafíos tienen que ver con un comercio internacional y nacional, dinámico y justo. Se precisa una política económica que utilice, con flexibilidad, herramientas y mecanismos, como precios de sustentación y aranceles, y que estimule otras formas de intercambio.

Como parte del ciclo económico, y en el marco de una conciencia social y ambiental, se requieren políticas activas en torno al consumo. Resulta urgente la generalización de patrones de consumo responsables para, de ese modo, fortalecer la soberanía alimentaria y la economía endógena para el Buen Vivir.

En síntesis, las acciones del Estado deben dirigirse a consolidar un sistema económico social y solidario, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.

2. Diagnóstico

El crecimiento económico ecuatoriano se basa en un sistema productivo caracterizado por la extracción de recursos naturales y el cultivo de bienes agrícolas destinados a la exportación. Hay un énfasis predominante en la producción y el crecimiento económico en detrimento de la distribución del ingreso o los impactos ambientales de los procesos productivos.

Petróleo, crecimiento desequilibrado, concentración y pobreza

Sustentado sobre una base extractivista y de exportación de *commodities*, el crecimiento económico de largo plazo se articula desde el dinamismo del mercado exterior, particularmente de los precios del petróleo, y subordina, por esa vía, la demanda interna, al promover, de manera simultánea, preferencias de consumo por bienes importados de todo tipo, en detrimento de la producción y empleo nacional.

Junto a esos fundamentos macro, la trayectoria del crecimiento económico se organiza dentro de un entorno caracterizado por la concentración de activos –medios de producción, créditos, capital humano y conocimiento e innovación tecnológica– y el subempleo generalizado del contingente laboral.

Una forma de medición alterna de la pérdida de opciones de desarrollo endógeno y de erosión del mercado interior se centra en la condición estructural de privación y de pobreza.[61]

En efecto, aunque en 2008 el porcentaje de pobres cae a 35,1%, su naturaleza macro no deja de ser persistente. La distribución de la pobreza no es homogénea y su lógica distribucional se expresa de manera heterogénea y asimétrica entre territorios. De hecho, en el área rural, la pobreza afectó a 59,7% de la población, en contraste con 22,6% en el área urbana. Existen, también, grandes asimetrías a nivel regional (Cuadro 7.11.1.).

La privación y pobreza, por tanto, no sólo vulneran el derecho de las personas a satisfacer sus necesidades básicas, sino que restringen el tamaño y dinamismo del mercado interior.

Cuadro 7.11.1. Pobreza por ingresos 2008

Indicador	%
Pobreza por ingresos - Nacional Urbano Rural	35,1%
Pobreza por ingresos - Urbano	22,6%
Pobreza por ingresos - Rural	59,7%

Fuente: INEC-ENEMDU.
Elaboración: Dirección de Información e Investigación, SENPLADES.

A la vez, la falta de oportunidades, vinculada a las fuertes asimetrías e inequidades en el acceso a activos de diferente naturaleza –crédito, capital humano o tierra–, impide no sólo el uso eficiente de los recursos productivos, sino que restringe las posibilidades de elevar los ingresos hasta el nivel óptimo que permite la economía.

Por consiguiente, la privación y desigualdad constituyen tópicos relevantes de justicia social, pero también representan factores que limitan fuertemente el crecimiento económico de largo plazo, tanto por la pérdida de la demanda interna como por el menoscabo de las capacidades y talentos humanos del segmento social involucrado.[62]

[61] La condición de pobreza es equivalente a crear un sector social de bajo nivel de consumo que afecta la demanda interna, lo que disminuye las posibilidades de generar economías de escala en las que costos y precios se reducen.

[62] Las personas más afectadas por la inequidad son los pobres, quienes, al carecer de competencias o de activos necesarios, no consiguen ser productivos ni alcanzar la rentabilidad propia a un nivel compatible con la tecnología existente.

La concentración productiva y de mercados, que emerge en medio de la lógica de crecimiento desequilibrado que connota el carácter extractivista de la economía, profundiza la falta de oportunidades para emprendimientos alternativos. Este proceso muestra, en los últimos años, una creciente tendencia de concentración, que se refleja en el incremento del coeficiente de Gini de concentración productiva (Cuadro 7.11.2.).

Cuadro 7.11.2. Concentración industrial*: coeficiente Gini**

Año	Concentración industrial coeficiente de Gini
1995	0,606
1996	0,622
1997	0,611
1998	0,604
1999	0,633
2000	0,651
2001	0,635
2002	0,627
2003	0,63
2004	0,653
2005	0,646
2006	0,654
2007	0,641
2008	0,648

(sd) semidefinitivo, (p) provisional, (prev) previsional

* No incluye comunicaciones.

** Incluye: hoteles, bares, restaurantes, comunicaciones, alquiler de vivienda, servicios a las empresas y los hogares, educación y salud.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

La configuración económica dominante promueve, además, patrones de crecimiento sectorial desequilibrados. Aunque el país, en 2008, obtuvo una balanza comercial superavitaria de US$ 8.455,4 millones, la balanza no petrolera registró un marcado deterioro, debido al significativo incremento de las importaciones. En efecto, la balanza comercial no petrolera se deterioró en 2008: pasó de menos US$ 4.336 millones en 2007 a menos US$ 7.545,1 en 2008 (Cuadro 7.11.3.).

Cuadro 7.11.3. Balanza comercial (en millones de dólares)

Año	Petrolera	No Petrolera
2002	1.822,6	-2.792,0
2003	1.874,0	-1.905,6
2004	3.238,9	-3.061,2
2005	4.154,9	-3.623,2
2006	5.163,6	-3.714,9
2007	5.750,2	-4.336,0
2008	8.455,4	-7.545,1

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

La balanza de servicios registra un saldo deficitario de US$ 1.548 millones en 2008. El volumen de las remesas de migrantes, que representan la segunda fuente de divisas después del petróleo, sufrió una marcada disminución al pasar de US$ 3.087,8 millones en 2007 a US$ 2.821,6 en 2008.

En el período 2000-2008, las exportaciones crecieron a una tasa real de 151,4%, y las importaciones, a 165,3%, muy atadas a fallas de mercado que se originan en la posición extractivista y en la simultánea apreciación del tipo de cambio real.

Pero no solo el sector externo de la economía expresa la lógica de crecimiento desequilibrado, sino también esta lógica se manifiesta en términos del comportamiento de la inversión nacional. Efectivamente, mientras la inversión de capital mantiene la misma participación en el PIB que hace una década, el dinamismo económico (el crecimiento de la economía) se apoya en el desempeño del consumo final de los hogares, articulado estrechamente a la expansión de la demanda externa (Cuadro 7.11.4.).

En 2008, se observa un crecimiento del valor total de las exportaciones que, en todo caso, parece limitado para financiar la expansión de las importaciones.

Cuadro 7.11.4. Oferta y utilización finales de bienes y servicios: participación en el PIB, 2005-2008 (en miles de dólares de 2000)

Años	2005	2006	2007	2008
Variables		(sd)	(p)	(prev)
PIB (pc)	20.747.176	21.553.301	22.090.180	23.264.439
Importaciones	8.738.205	9.555.075	10.248.154	11.130.748
Oferta Final	29.485.381	31.108.376	32.338.334	34.395.187
Administraciones públicas	1.762.354	1.826.718	1.938.284	2.125.195
Hogares	13.718.827	14.477.487	14.981.355	15.683.527
Consumo Final Total	15.481.181	16.304.205	16.919.639	17.808.722
Formación Bruta de Capital Fijo Total	5.568.170	5.779.551	5.922.251	6.760.447
Variación de Existencias	395.640	267.858	544.736	655.962
Exportaciones	8.040.390	8.756.762	8.951.708	9.170.055
Demanda Final	29.485.381	31.108.376	32.338.334	34.395.186

(sd) cifras semidefinitivas, **(p)** cifras provisionales, **(prev)** cifras de previsión
Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

En general, el ciclo económico de largo plazo de la economía nacional recoge el patrón de crecimiento desequilibrado, inherente a las economías de exportación, según el cual la evolución de las variables macroeconómicas clave difiere entre la métrica expresada en niveles y las expresadas en tasas de crecimiento.

Así, mientras que el PIB total, en 2008, creció a una tasa de 4,2%, el PIB petrolero lo hizo a una tasa de 0,3%, y el PIB no petrolero creció a un ritmo del 4,6%. Ambos muestran un repunte notable con respecto a las tasas registradas en 2007 (Cuadro 7.11.5.).

Esta estructura macroeconómica y, sobre todo, la predominante lógica extractivista, no garantizan un crecimiento económico de calidad en el largo plazo, dado que las soluciones óptimas descentralizadas conducen casi compulsivamente hacia un manifiesto subóptimo social.

Cuadro 7.11.5. Tasas de variación PIB a precios del año 2000

Descripción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB ramas petroleras	-4,4	6,7	35,0	-0,2	-4,6	-9,8	0,3
PIB ramas no petroleras	3,9	3,5	3,6	5,8	6,2	4,4	4,6
Otros elementos del PIB	17,0	0,9	9,6	8,0	7,0	4,1	5,8
PIB total	**4,2**	**3,6**	**8,0**	**6,0**	**3,9**	**2,6**	**4,2**

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

Empleo, subempleo, dolarización y precios

Las distorsiones del patrón de crecimiento económico se expresan, asimismo, en términos del comportamiento del empleo y, sobre todo, del subempleo, en una lógica que rebasa la convencional dinámica entre los sectores moderno y tradicional.

Sectores con alta generación de empleo, como la agricultura y el comercio, registran, en 2008, tasas de crecimiento de 3,6% y 4,6%, respectivamente. El sector financiero creció a una tasa de 5,8%, y la construcción, a 7%.

La actual crisis económica mundial genera efectos negativos en el empleo, en ese contexto, a diciembre de 2008, según el Banco Central del Ecuador, la tasa de desempleo fue de 5,9%, ligeramente superior a la registrada a diciembre de 2007. El desempleo en el área rural afecta a 3% de la población económicamente activa frente a 7,3% que se registra en el área urbana. Estas cifras nacionales esconden desigualdades entre el campo y la ciudad. En efecto, el subempleo es mucho más severo a nivel rural: afecta al 77%.

En realidad, el desempleo y subempleo están detrás de la situación de privación, pobreza y bajo crecimiento que aquejan a la economía y sociedad ecuatorianas.

Durante 2008, un hecho macroeconómico decisivo se pone de manifiesto: el mecanismo de dolarización no constituye por sí mismo un estabilizador automático del sistema de precios. Los precios, en gran medida, siguen expuestos a las fluctuaciones internacionales de los precios relativos. Los desafíos hacia delante se centran, particularmente, en los determinantes del tipo de cambio real, que, como precio relativo clave, resulta fundamental para la transición hacia un crecimiento económico de calidad a largo plazo.

Según datos del INEC, la inflación promedio anual, en 2008, fue de 8,39%, que representa un incremento significativo frente al valor de 2,28%

registrado en 2007. El costo de la canasta básica en junio de 2008 fue de US$ 586,84, mientras que el ingreso familiar mensual fue de US$ 373,34, lo que determina una restricción porcentual de 26,3%. Esto evidencia la precaria condición de buena parte de la población ecuatoriana para satisfacer sus necesidades básicas.

A pesar de que, en 2006, las cifras fiscales exhibieron un superávit global, en el 2007 y 2008, se registró un déficit global de US$ 382,2 y US$ 780,1 millones, respectivamente. Esto se debió a la baja registrada en los precios del petróleo.

3. Políticas y Lineamientos

Política 11.1. Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.

a. Fomentar la producción nacional vinculada a la satisfacción de necesidades básicas para fortalecer el consumo doméstico y dinamizar el mercado interno.
b. Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industrial y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva.
c. Fortalecer la producción nacional de software, agroalimentaria, del tejido y del calzado, bajo parámetros social y ambientalmente responsables.
d. Diversificar las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor, para ampliar la oferta nacional y exportable.
e. Transferir la gestión de bienes y empresas incautadas por el Estado a las iniciativas provenientes de la de economía popular y solidaria, especialmente aquellas promovidas por las y los trabajadores de dichas empresas.
f. Impulsar las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y desincentivar las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
g. Desarrollar una logística eficiente que permita mejorar la productividad, calidad, diversificación productiva y distribuir de mejor manera los ingresos en la cadena de valor.
h. Reconocer la diversidad de actoras y actores económicos e impulsar su participación efectiva en los espacios de decisión económica.

Política 11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.

a. Ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria.
b. Impulsar las pequeñas y medianas unidades productivas para el fortalecimiento y complementariedad territoriales, tanto a nivel nacional como en esquemas de integración regional.
c. Apoyar la producción artesanal de calidad en todas las ramas, fortaleciendo los talleres como unidades integrales de trabajo y capacitación, y recuperando saberes y prácticas locales.

d. Fomentar el turismo comunitario y de escala local, que dinamice y diversifique la producción y los servicios, y asegure ingresos justos.
e. Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
f. Capacitar a las asociaciones de pequeños productores y productoras sobre las demandas internas de bienes y servicios a nivel local y regional.
g. Difundir las ventajas, aportes y potencialidades de la producción asociada.
h. Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
i. Generar y estimular líneas de financiamiento específicas para el acceso a activos y medios de producción por parte de las unidades económicas populares y solidarias, en especial de las más desfavorecidas, contemplando mecanismos de prevención y atención del riesgo productivo.

Política 11.3. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.

a. Fomentar la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, apoyo tecnológico y protección de las reservas pesqueras.
b. Reconvertir, en casos específicos, unidades dedicadas al monocultivo exportador hacia la producción de alimentos para el mercado local, cuando se trate de recuperar vocaciones productivas previas o de mejorar los ingresos de las y los productores directos.
c. Incentivar programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales.
d. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados orientados al consumo interno, mediante un apoyo integral que potencie las capacidades productivas y la diversidad de las pequeñas y medianas unidades, urbanas y rurales, de las comunidades campesinas, indígenas, montubias y afroecuatorianas.
e. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, inocuos y de alto valor nutritivo, el vínculo con la producción agropecuaria y con el consumo local, y minimizando el uso y el desecho de embalajes.
f. Proteger la producción local de alimentos básicos a través de precios de sustentación, subsidios productivos y mecanismos similares.

Política 11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.

a. Impulsar el funcionamiento articulado y eficiente de las empresas y entidades públicas en la gestión de todos los sectores estratégicos.
b. Fortalecer y ampliar el sistema estatal de administración, regulación, control, exploración, extracción y refinación de recursos no renovables y de comercialización de sus derivados así como expandir su capacidad conforme a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
c. Crear una empresa nacional minera que impulse un modelo de aprovechamiento social y ambientalmente responsable, en los marcos definidos en la Constitución, generando mecanismos para el consentimiento informado, la no intervención en zonas intangibles y los encadenamientos productivos y fiscales.
d. Iniciar procesos de exploración minera respetando los derechos de la naturaleza y los de las comunidades asentadas en territorios con potencial minero.
e. Someter los contratos de concesión minera a la Constitución en cuanto a sectores estratégicos, desarrollo territorial, responsabilidad social y ambiental, y no afectación a las condiciones vinculadas con la soberanía alimentaria.

Política 11.5. Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.

a. Fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones y vialidad para la producción, buscando mecanismos de co-financiamiento cuando sea necesario.
b. Desarrollar una red pública de infraestructura y servicios de cuidado humano, que facilite las condiciones tanto del trabajo productivo como del trabajo reproductivo.
c. Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.
d. Ampliar los servicios sanitarios, fitosanitarios y otros similares vinculados a la producción.
e. Mejorar y ampliar la cobertura del sistema eléctrico, promoviendo el aprovechamiento sustentable de los recursos renovables.
f. Dotar de infraestructura y equipamiento que facilite las actividades autónomas de producción, comercio y servicios.

Política 11.6. Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.

a. Impulsar las redes de comercialización directa y a las iniciativas de compras solidarias.
b. Fijar precios y tarifas equitativas para los servicios básicos, y controlar y regular precios de mercado en general.
c. Desarrollar un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas y de primera necesidad.
d. Identificar e impulsar la adopción de medios e instrumentos alternativos de moneda social, de arte ancestral popular o similares para los intercambios locales, propiciando el pensamiento diferenciado en capacitación y determinación de precios.

Política 11.7. Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida.

a. Manejar eficiente y transparentemente los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación.
b. Aplicar aranceles selectivos, subsidios y otras medidas para regular el comercio en función de los intereses nacionales.

Política 11.8. Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.

a. Formular y aplicar un marco normativo que regule monopolios, oligopolios, monopsonios y oligopsonios.
b. Impulsar el acceso público a información de precios y producción.
c. Ampliar la protección nacional a productos de la economía popular y de la economía social y solidaria, frente al dumping social del comercio internacional y el proteccionismo de los estados centrales.

d. Definir normas y estándares de productos y servicios que garanticen los derechos de las y los consumidores y promuevan la producción nacional.

Política 11.9. Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.

a. Redefinir y fortalecer el marco jurídico y la institucionalidad de la propiedad intelectual y establecer criterios de bienes públicos y colectivos en el marco de las orientaciones constitucionales.
b. Impulsar la creación de redes nacionales de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, que articule centros de investigación universitarios públicos y privados, entidades particulares y comunitarias y unidades productivas, y que recuperen, integren y generen conocimientos y tecnologías con una perspectiva de fortalecimiento de la diversidad.
c. Aplicar y ampliar mecanismos de integración y cooperación internacional para la transferencia y la generación de tecnologías, en particular aquellas vinculadas con el cambio en el patrón de acumulación.
d. Proteger los conocimientos ancestrales y generar mecanismos para la prevención y sanción de la biopiratería.
e. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

Política 11.10. Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables.

a. Promover y generar incentivos al consumo responsable.
b. Diseñar y difundir campañas educativas para la promoción del consumo de bienes y servicios producidos a nivel local y nacional, que no sean suntuarios, que no afecten a la naturaleza ni a la salud.
c. Crear incentivos para las actividades comercializadoras que privilegien la producción nacional de calidad.
d. Impulsar hábitos de consumo responsables en el uso y aprovechamiento de energía y agua.
e. Generar normas e incentivos para minimizar el desperdicio de materiales en el empaque y comercialización de los productos, y para promover el reciclaje.

Política 11.11. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

a. Impulsar iniciativas de producción sostenible de bienes y servicios, que consideren la capacidad de regeneración de la naturaleza para el mantenimiento de la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.
b. Proteger de la contaminación las fuentes y cursos de agua, el aire y el suelo, eliminar y mitigar las consecuencias ambientales nocivas generadas por actividades extractivas, productivas y otras.
c. Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias.
d. Ampliar el sistema de cuentas nacionales para registrar la pérdida y degradación de los recursos naturales y el aporte de los servicios ambientales.
e. Establecer normas de aplicación obligatoria respecto al tratamiento adecuado de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, provenientes de actividades productivas
f. Introducir mejoras en todos los procesos industriales y productivos del sector de la construcción con criterios de optimización energética.

g. Generar incentivos a las líneas de exportación ambientalmente responsables, que generen empleo y valor agregado, y de modo particular las provenientes de la pequeña y mediana producción asociativa y del sector artesanal.
h. Generar incentivos tributarios a las innovaciones productivas favorables al ecosistema.
i. Fortalecer mecanismos para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.

Política 11.12. Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, (re)distribución, regulación y control.

a. Impulsar una adecuada distribución y (re)distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
b. Asignar recursos presupuestarios a los sectores de la salud, la educación, la educación superior y la investigación, ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo a la Constitución.
c. Incentivar la productividad sistémica, procurando crear condiciones de producción favorables a la economía endógena para el Buen Vivir.
d. Fortalecer el sector público como uno de los actores de la economía, y consolidar sus capacidades de respuesta frente a situaciones de crisis y vulnerabilidad.
e. Fomentar la inversión pública para potenciar las capacidades y oportunidades, así como para la economía endógena para el Buen Vivir en el corto, mediano y largo plazo.
f. Impulsar acciones intersectoriales que aporten al mantenimiento de la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
g. Implementar una política tributaria y arancelaria orientada a proteger y promover la producción nacional, la (re)distribución de la riqueza, los ingresos y la responsabilidad ambiental.
h. Fortalecer los mecanismos para un manejo equilibrado y transparente de las finanzas públicas.
i. Impulsar políticas de alivio presupuestario de la deuda externa, en aplicación de los resultados de las auditorias integrales, especialmente en lo relativo a deudas ilegítimas.

Política 11.13. Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sector público, privado y popular solidario.

a. Fortalecer la arquitectura financiera del sector público para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, que atienda principalmente a las pequeñas y medianas unidades económicas, y que sea capaz de proteger a la economía de los impactos financieros externos.
b. Generar las normas y entidades de control específicas y diferenciadas que preserven la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sectores que componen el sistema financiero nacional.
c. Crear una arquitectura financiera específica y mecanismos de tratamiento preferencial para el sector financiero popular y solidario, a fin de asegurar condiciones justas para su funcionamiento y un rol protagónico en el desarrollo de la economía popular y solidaria.
d. Establecer procedimientos para la calificación previa de la inversión extranjera directa en el marco de los lineamientos planteados en los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
e. Consolidar mecanismos alternativos de capitalización de las pequeñas y medianas unidades productivas.
f. Promover la canalización de las remesas hacia la inversión productiva, especialmente a través del sector financiero popular y solidario, y con orientación a las localidades de origen de las y los trabajadores que las envían.

g. Asegurar que las entidades y grupos financieros no mantengan participaciones permanentes en empresas ajenas a la actividad financiera, especialmente en los medios de comunicación social.

h. Impulsar la creación de instancias de defensoría de clientes en las entidades del sistema financiero.

4. Metas

11.1.1. Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto hasta el 2013.

11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% anual del PIB Industrial no petrolero hasta el 2013.

11.2.1. Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas hasta el 2013.

11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013.

11.3.1. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta el 2013.

11.4.1. Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500,5 miles de barriles por día hasta el 2013.

11.4.2. Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles hasta 2013, y 176 miles de barriles más hasta el 2014.

11.4.3. Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería hasta el 2013.

11.4.4. Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica.

11.5.1. Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización hasta el 2013.

11.5.2. Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades hasta el 2013.

11.5.3. Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, hasta el 2013.

11.5.4. Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada hasta el 2013.

11.5.5. Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros hasta el 2013.

11.6.1. Reducir en 0,06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador hasta el 2013.

11.11.1. Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros hasta el 2013.

11.12.1. Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado hasta el 2013.

11.12.2. Reducir a 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado hasta el 2013.

11.12.3. Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al PIB nominal hasta el 2013.

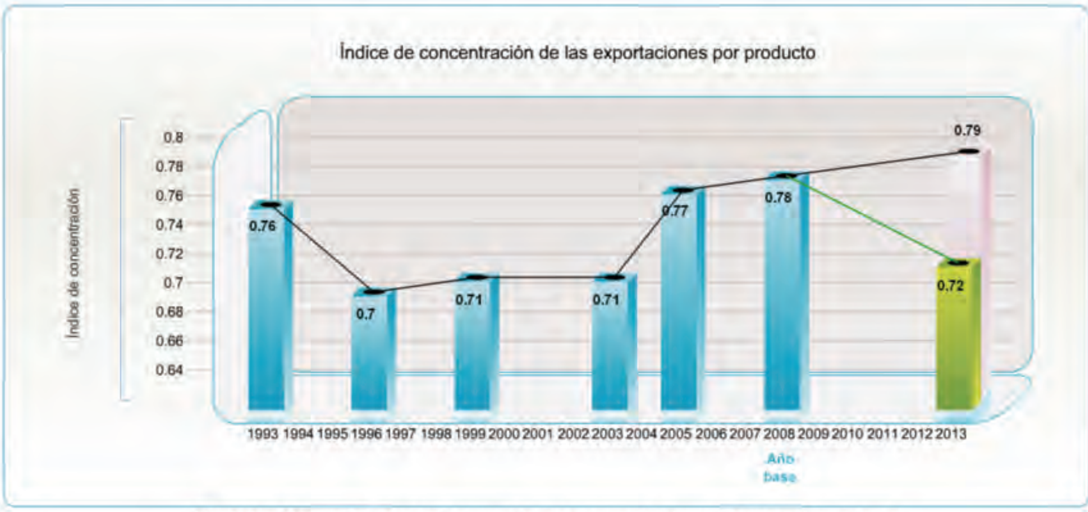
11.13.1. Llegar al 3% de la inversión extranjera directa respecto al PIB hasta el 2013.

11.13.2. Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas hasta el 2013.

11.13.3. Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la Banca Pública hasta el 2013.

11.13.4. Aumentar en 110% el volumen de montos de la Banca Pública hasta el 2013.

Meta 11.1.1. Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto hasta el 2013



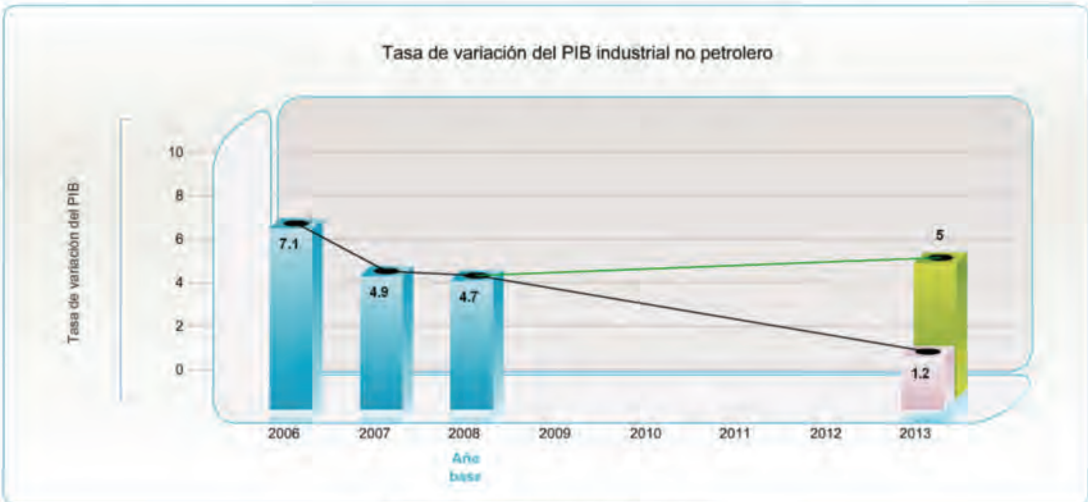
Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (Rector) - Servicio de Rentas Internas

Fuente: Banco Central del Ecuador , 1993, 1996, 1999, 2003, 2005, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% anual del PIB Industrial no petrolero hasta el 2013



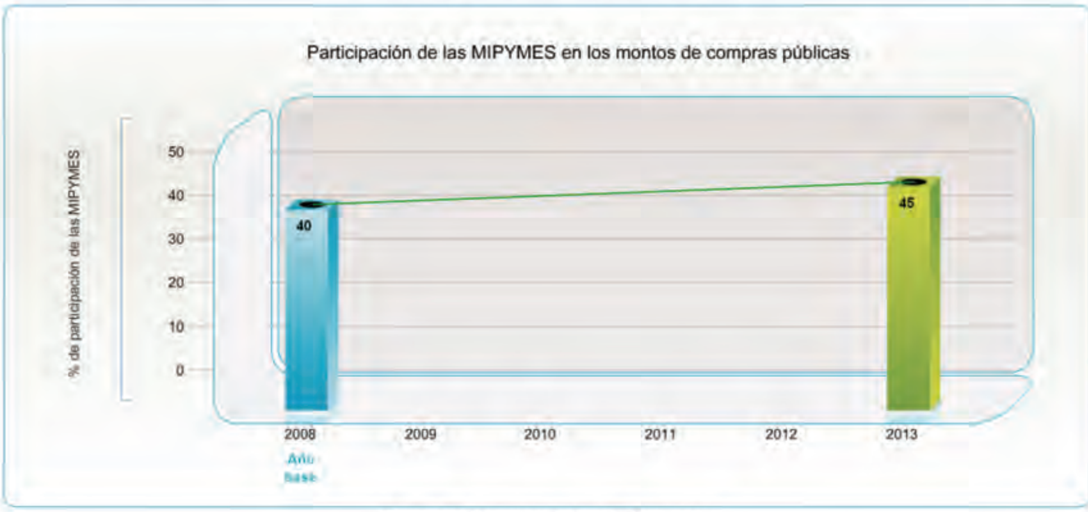
Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 11.2.1. Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

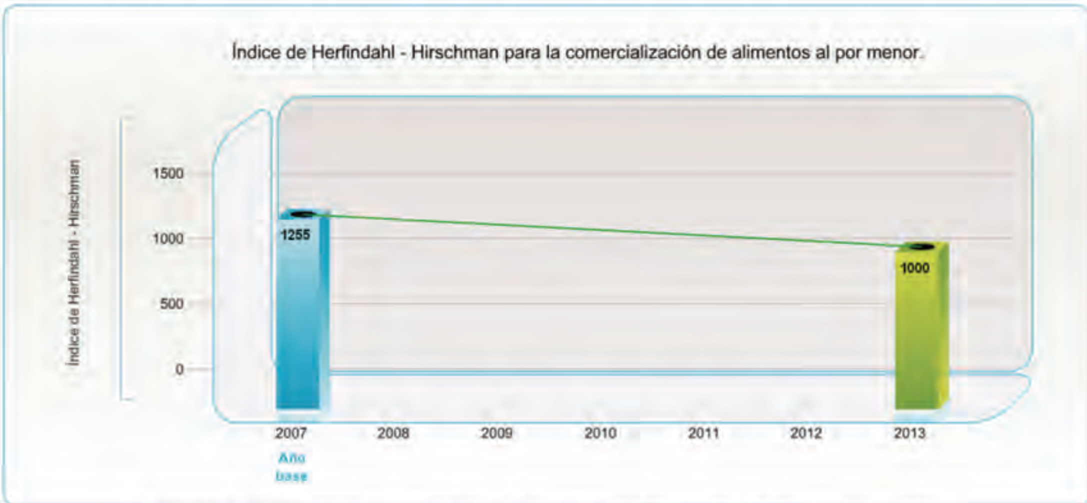
Fuente: INCOP, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio Coordinador de la Producción - Ministerio de Productividad - Instituto de Economía Popular y Solidaria

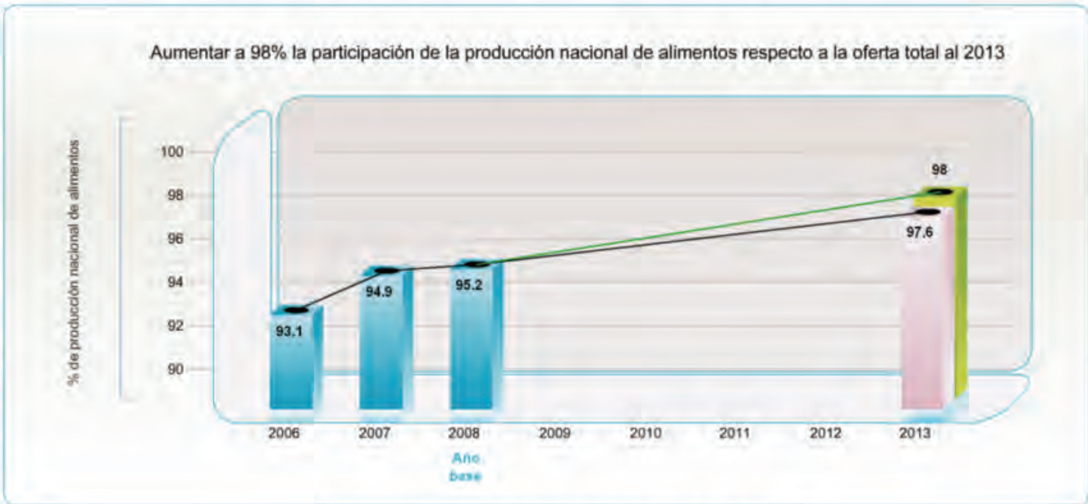
Fuente: Superintendencia de Companías, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

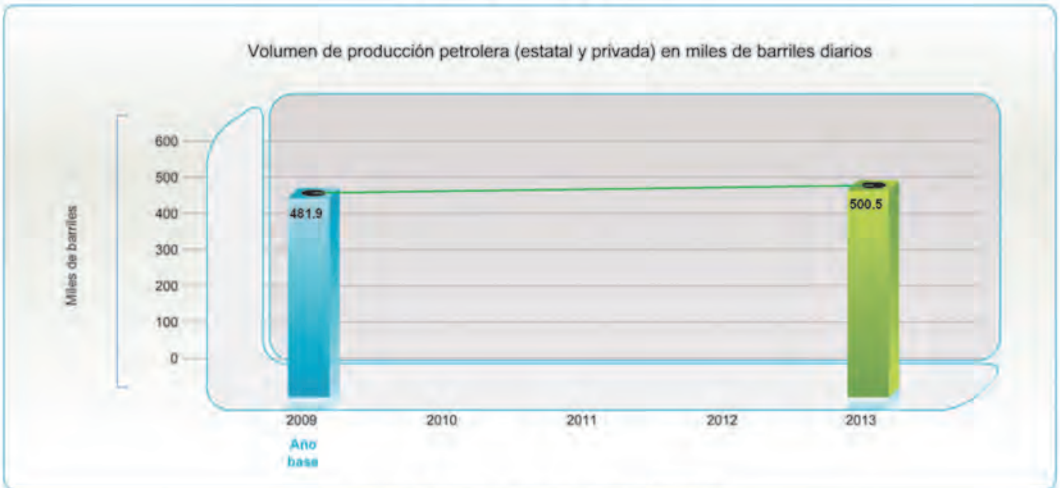
Meta 11.3.1. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: MAGAP - Hojas de balance, 2006-2008	Valores históricos
	Estimado sin Plan
Elaboración: SENPLADES	Meta con Plan

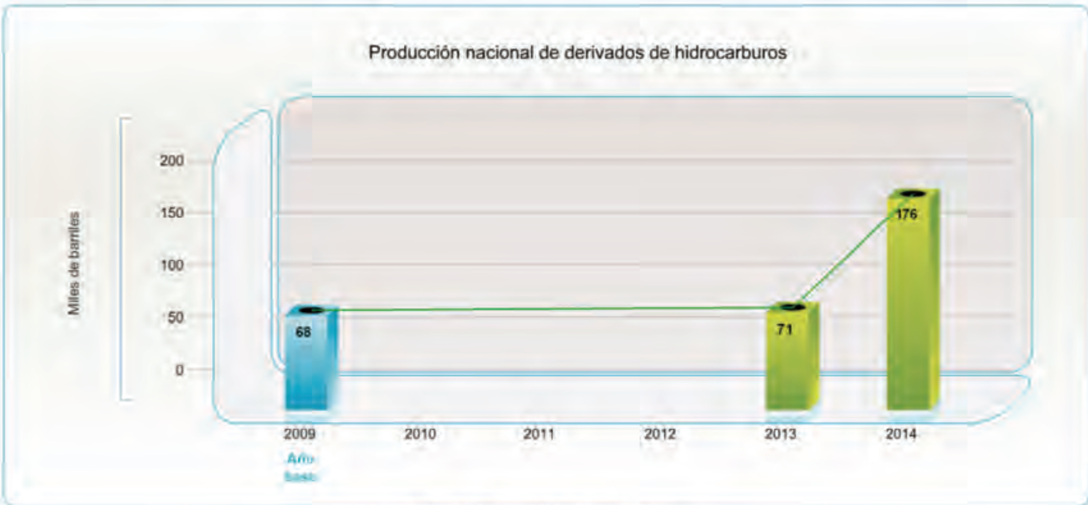
Meta 11.4.1. Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500,5 miles de barriles por día hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

Fuente: Dirección Nacional de Hidrocarburos, 2009	Valores históricos
	Meta con Plan
Elaboración: SENPLADES	

Meta 11.4.2. Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles hasta 2013, y 176 miles de barriles más hasta el 2014



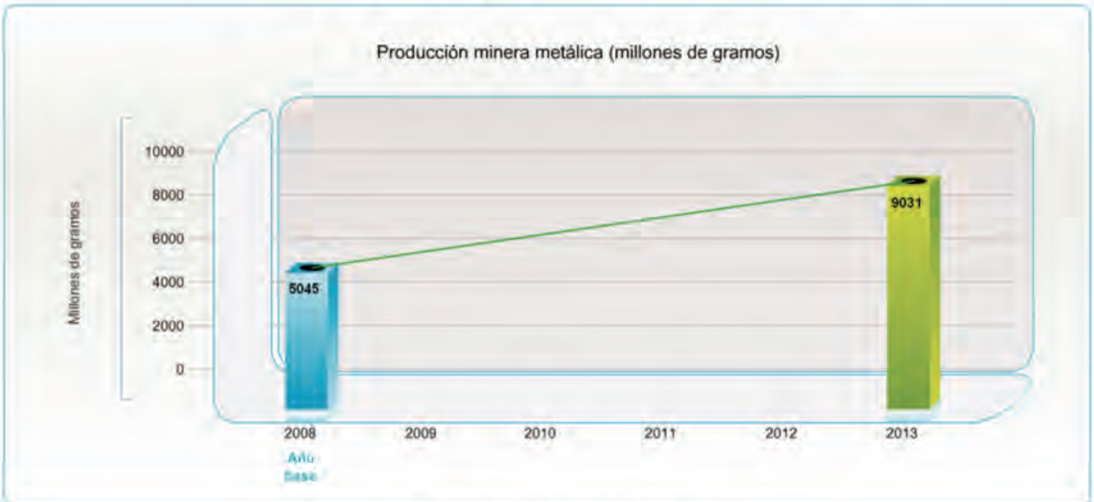
Ejecutor(es): Ministerio de Minas y Petróleos

Fuente: Dirección Nacional de Hidrocarburos, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.4.3. Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería hasta el 2013



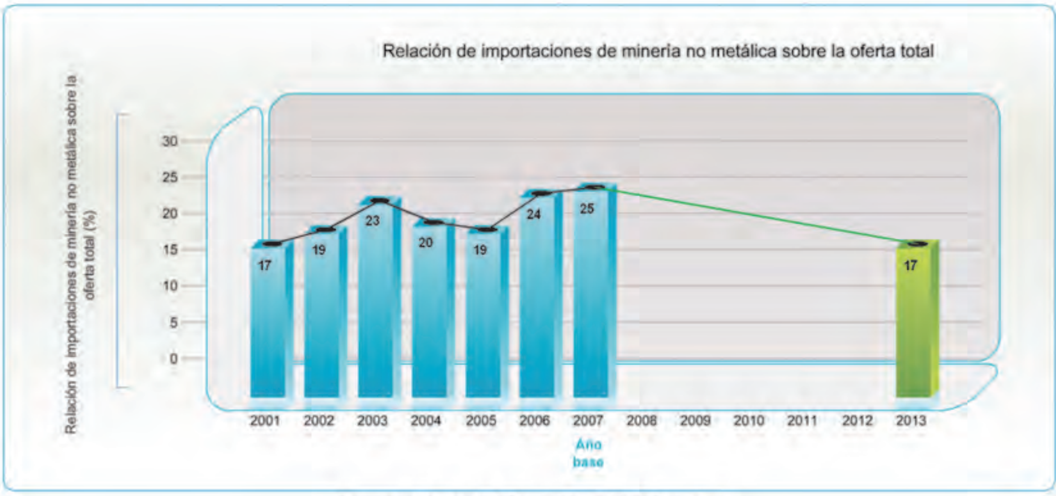
Ejecutor(es): Ministerio de Minas y Petróleos

Fuente: Ministerio de Minas y Petróleos, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

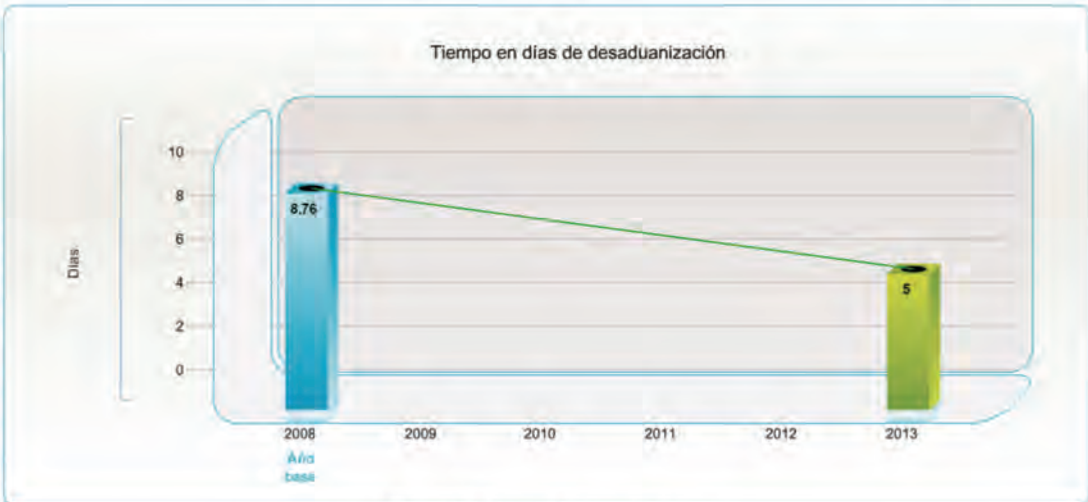
Meta 11.4.4. Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica



Ejecutor(es): Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2007	Valores históricos
	Meta con Plan
Elaboración: SENPLADES	

Meta 11.5.1. Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización hasta el 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana

Fuente: Corporación Aduanera Ecuatoriana,2008	Valores históricos	Tiempo en días de desaduanización
	Meta con Plan	CAN 2004: 7 días
Elaboración: SENPLADES		Fuente: Cámara Marítima del Ecuador

Meta 11.5.2. Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades hasta el 2013

Tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades (horas)

Cooperativa de Transportes	Ruta desde Quito a	Longitud (Km)*	2008		2009	
			Tiempo promedio (horas)	Velocidad promedio (Km/h)	Tiermpo promedio (horas)	Velocidad promedio (Km/h)
Trans Esmeraldas (1)	Coca	300	11	27	8	38
	Lago Agrio	265	9	29	7	38
	Guayaquil	390	9	43	9	43
	Esmeraldas	300	6,5	46	6,5	46
	Manta	362	10	36	8	45
	Portoviejo	329	9,5	35	7,5	44
Transportes Imbabura	Ibarra	112			2H45	41
	Portoviejo	329			8	41
	Manta	362			9	40
	Guayaquil	390			8	49
	Cuenca	432			9	48
Transportes Ecuador (2)	Guayaquil	390	08H50	44	8H10	48

Ejecutor(es): Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Fuente: MTOP, 2008-2009

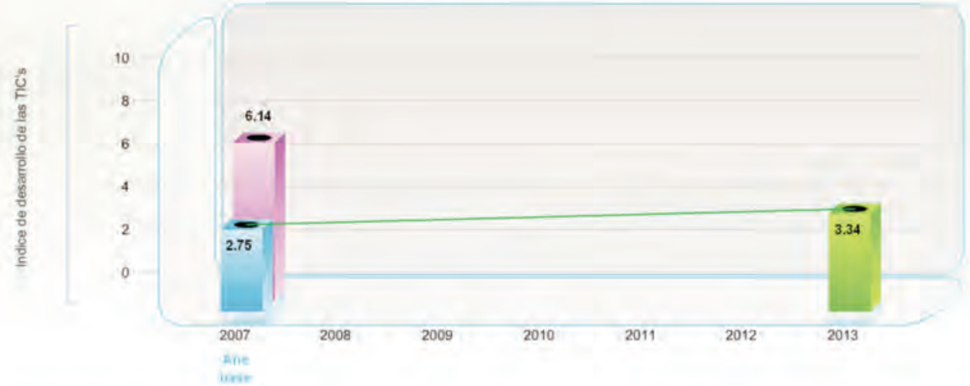
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.5.3. Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, hasta el 2013

Indice de desarrollo de las TIC's (IDI)



Ejecutor(es): Ministerio de Telecomunicaciones

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

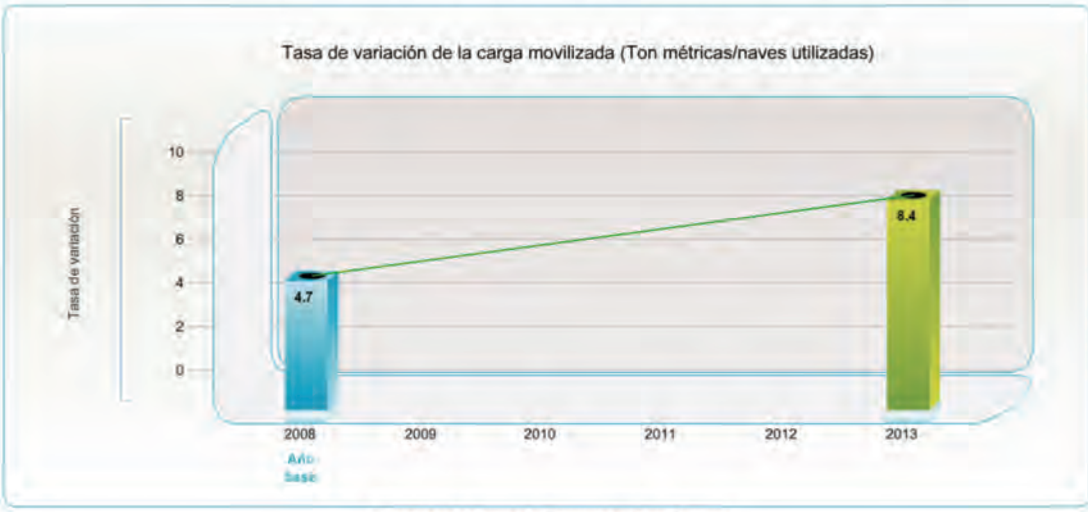
Promedio Europa del Oeste

Indice de desarrollo de las TIC's

Paises OECD 2007: 6.14

Fuente: International Telecomunication Union

Meta 11.5.4. Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Fuente: MTOP - STAC, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.5.5. Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (STAC), 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.6.1. Reducir en 0,06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio Coordinador de la Producción

Fuente: BCE,2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.11.1. Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Turismo

Fuente: Banco Central, 2002-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 11.12.1. Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado hasta el 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana

Fuente: BCE - Balanza de Pagos Normalizada, 2002-2008	Valores históricos	Comercio no registrado
Elaboración: SENPLADES	Estimado sin Plan	CAN: 8%
	Meta con Plan	Ecuador: 2%
		Fuente: ANDESTAD - Proyecto de Cooperación UE-CAN

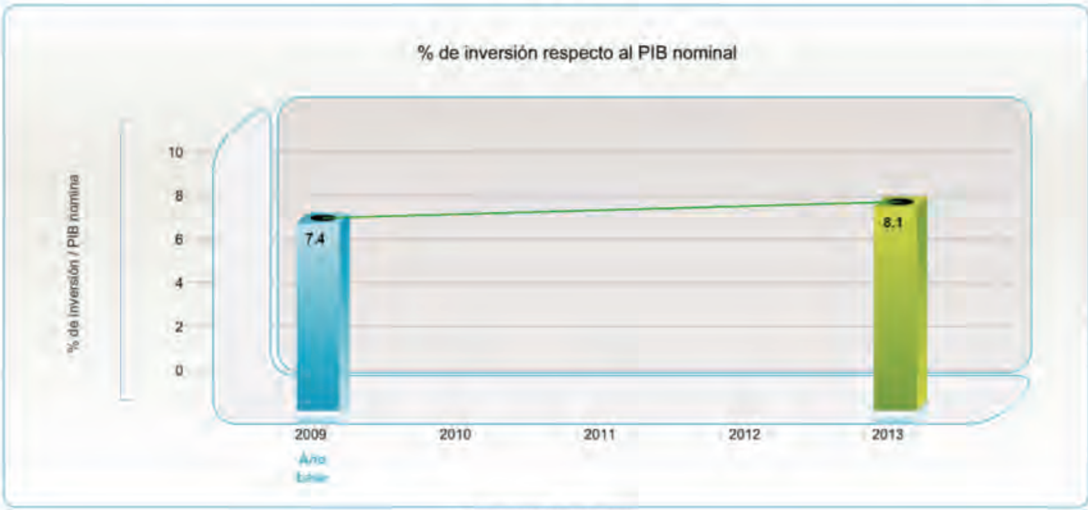
Meta 11.12.2. Reducir a 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado hasta el 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana, 2006-2007

Fuente: BCE - Balanza de Pagos Normalizada, 2006-2007	Valores históricos	Comercio no registrado en relación al total de import.
Elaboración: SENPLADES	Meta con Plan	CAN: 4%
		Ecuador: 0%
		Fuente: ANDESTAD - Proyecto de Cooperación CAN (Estimación-2005)

Meta 11.12.3. Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al PIB nominal hasta el 2013



Ejecutor(es): SENPLADES

Fuente: SENPLADES, 2009

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.13.1. Llegar al 3% de la inversión extranjera directa respecto al PIB hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio Coordinador de la Producción - Cancillería

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2008

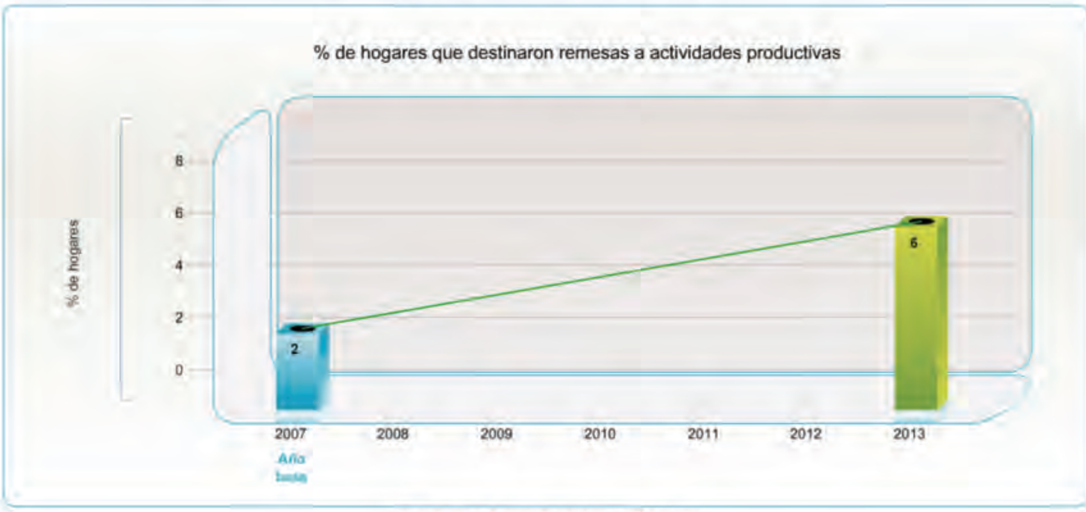
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan
Promedio América Latina
Promedio países OECD

Fuente: Banco Mundial

http://ddp-ext.worlbank.orgext/DDPQQ/member.do?

Meta 11.13.2. Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional del Migrante

Fuente: INEC - ENEMDU, Módulo de Migración, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.13.3. Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la Banca Pública hasta el 2013



Ejecutor(es): Banca Pública- IECE, BNF, CFN, BEV

Fuente: Superintendencia de Bancos, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.13.4. Aumentar en 110% el volumen de montos de la Banca Pública hasta el 2013



Ejecutor(es): Banca Pública- IECE, BNF, CFN, BEV

Fuente: Superintendencia de Bancos, 2008

Valores históricos

Meta con Plan

Elaboración: SENPLADES



Objetivo 12:
Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

1. Fundamento

El neoliberalismo, con su programa de debilitamiento del Estado condujo a que este pase a ser la expresión de los intereses de los grupos económicos, que organizaron las instituciones públicas en función de extraer recursos a la población para transferirlos a las élites privadas, dando lugar a los llamados «Estados predatorios».

La implementación de la nueva Estrategia para el Buen Vivir requiere de un profundo proceso de transformación del Estado. Recuperar la soberanía nacional y lo público, entendido como lo que es de todos y todas, supone un proceso radical de democratización; una de cuyas aristas es precisamente la democratización del propio Estado, como un proceso de múltiples dimensiones.

La primera dimensión de la democratización del Estado implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y (re)distribución, que desprivaticen al Estado y hagan posible que este represente efectivamente el interés público. La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, e implica romper con el referente minimalista de su acción. El fortalecimiento del Estado requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural constituye la segunda dimensión del proceso de democratización. El reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado supone un profundo proceso de reforma institucional que permita viabilizar las políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el pleno ejercicio de sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente. Para ello, el reconocimiento de los territorios ancestrales de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, y de sus formas propias de gobierno, en el marco del proceso de constitución de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y de los Pueblos Montubios, constituye un imperativo, ligado a la tercera dimensión del proceso de democratización del Estado: la construcción de un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado.

Un Estado radicalmente democrático es necesariamente un Estado cercano a la ciudadanía, que se reconoce en su diversidad territorial y cultural.

De ahí la necesidad de impulsar un profundo proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios, y de descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados, como lo establece la Constitución de la República. Construir una gestión pública eficiente vinculada a la gente supone un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno, en el que se establezca claramente quién hace qué en el territorio, de modo que la acción pública se complemente y permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir. Para ello, se debe impulsar una organización territorial equitativa que favorezca la solidaridad y las autonomías responsables, y el fortalecimiento de la planificación y su articulación entre los distintos niveles de Gobierno.

Este proceso tiene como sujeto, centro y fin de la acción pública al ser humano. De ahí que la cuarta dimensión del proceso de democratización del Estado es el impulso a la participación social y ciudadana en todos los niveles de Gobierno.

El Estado es un actor clave del cambio, como un garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias autocentradas y monopólicas, y como un actor privilegiado para la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas. La propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de la capacidad estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de conseguir mayor coherencia funcional y legitimidad democrática en sus intervenciones, con miras a cumplir las metas que la población ecuatoriana se plantea para su Buen Vivir.

2. Diagnóstico

La agenda neoliberal planteada por el Consenso de Washington, a mediados de los ochenta, tuvo como objetivos principales la apertura comercial, la privatización de las empresas y servicios públicos, la desregulación, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del papel y la presencia del Estado. Estas medidas de ajuste estructural generaron un proceso de reprimarización de las economías, de especulación financiera, y de desinversión productiva; pero, sobre todo, fueron responsables de la crisis económica y social que vivió América Latina a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, la cual marcó la pauta del debilitamiento del Estado.

Ante esta problemática, surge la necesidad de formular un horizonte político orientado hacia la disminución de las desigualdades sociales. Esto será posible a través de la recuperación del Estado como ente de regulación, caracterizado por una estructura dinámica y capaz de responder a las necesidades particulares de la población, a lo largo y ancho del territorio nacional.

Caos institucional e hipertrofia de la estructura orgánica del Estado

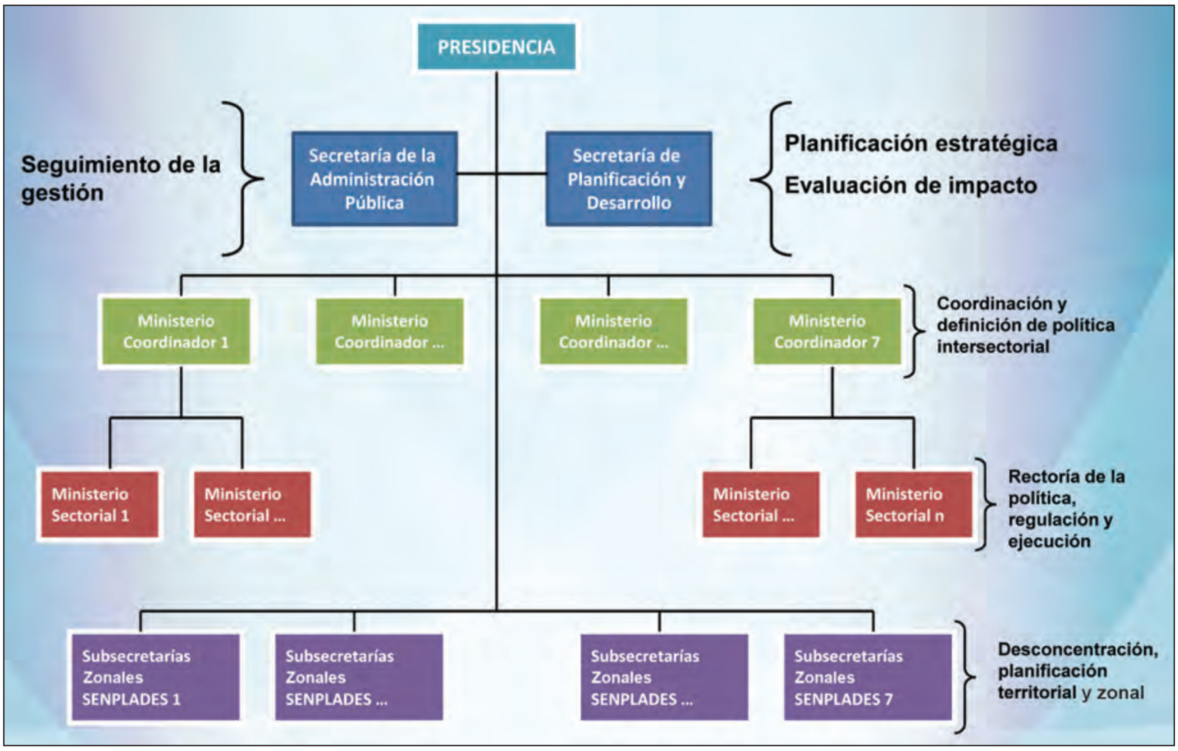
Durante el período de ajuste estructural, la primacía del mercado redujo el papel planificador del Estado, y dio lugar a la proliferación caótica de entidades públicas sin una clara diferenciación funcional y sin mecanismos de coordinación efectiva. Se estableció una estructura fragmentada y dispersa, donde la ausencia de papeles claros marcó la tónica. Lejos de una reducción en el número de entidades estatales, como profesaba la ortodoxia neoliberal, hubo un crecimiento significativo de entidades que duplicaban y superponían funciones. Así se establecieron regímenes excepcionales y autárquicos funcionales a intereses privados y corporativos. Al revisar la estructura de la Función Ejecutiva, que se configuró en las dos últimas décadas, se encuentra evidencia de ello.

Las deficientes capacidades de coordinación incidieron en la arbitraria creación y proliferación coyuntural de, al menos, 18 tipos de entidades públicas, frecuentemente autónomas y con baja o ninguna coordinación con los ministerios y la Presidencia. Esto permitió un amplio margen de discrecionalidad, mediante un uso instrumental de la autonomía. Esta estructura debilitó el rol rector de política pública de los Ministerios Sectoriales, aunando al debilitamiento de la Función Ejecutiva. Así, se llegó a tener 119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional y 38 entidades autónomas.

Para recuperar el Estado, se ha emprendido un proceso de organización sobre la base de una

matriz de diferenciación funcional, en la que se establecen los papeles de cada organismo en relación con sus facultades. A partir de esta matriz, se realizó un levantamiento exhaustivo de información referente al conjunto de entidades autónomas o adscritas a la Presidencia y a los Ministerios Sectoriales y se creó un marco organizativo para la Función Ejecutiva, el cual se encuentra operando sobre la base del siguiente esquema:

Figura 7.12.1. Reforma Democrática del Estado



Fuente: Rediseño de la Función Ejecutiva.
Elaboración: SENPLADES.

Una vez replanteada la estructura del Ejecutivo y clarificados los papeles de las diferentes entidades en este esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas al interior de los ministerios y secretarías nacionales. Para ello, se homologó la estructura funcional básica de todas las carteras de Estado. Los procesos habilitantes contarán con tres coordinaciones: una general de planificación, una general jurídica y una administrativo financiera. Con este proceso, se busca superar la lógica discrecional de respuestas arbitrarias y coyunturales al surgimiento de nuevas problemáticas públicas y a la presión corporativa de ciertos grupos, y así como fortalecer el rol rector de las carteras de Estado. Se pretende generar una reforma que obligue, a las diversas entidades del Ejecutivo, a ver más allá de sus agendas propias para que converjan en torno a objetivos nacionales, que conlleven la eficiente prestación de servicios.

Carácter Plurinacional e Intercultural del Estado ecuatoriano

Con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, el proceso de transformación del Estado conlleva una nueva dimensión: la construcción efectiva del carácter plurinacional del Estado, lo que supone un profundo replanteamiento de las propias estructuras de todos los organismos que lo conforman, de modo que la política pública pueda reflejar coherentemente la plurinacionalidad, no solamente desde la perspectiva del reconocimiento de la diversidad cultural, sino además enfrentando el desafío de descolonizar al Estado y la política pública.

Para ello, es fundamental el reconocimiento de los territorios de las nacionalidades y pueblos ancestrales, como espacios de vida, que permiten la

reproducción de sus habitantes y de sus culturas. Si bien en la Constitución de 1998, ya se reconocía el carácter pluricultural del Estado ecuatoriano y se permitía la creación de circunscripciones territoriales indígenas, durante los 10 años de vigencia de aquella Constitución no se creó ninguna circunscripción territorial debido, entre otras causas, a la falta de una legislación secundaria que establezca el procedimiento para hacerlo. No obstante, esto no ha significado que los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios hayan dejado de mantener sus culturas y sus formas propias de organización.

En cambio, la Constitución de 2008 establece un procedimiento claro para la creación de circunscripciones territoriales, lo que permitirá la construcción de un Estado efectivamente plurinacional y que conlleva el gran desafío de lograr adecuados mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos gobiernos territoriales para alcanzar la unidad en la diversidad. Para ello, es necesaria la generación de políticas interculturales de reconocimiento, que posibiliten un diálogo efectivo y el despliegue de un Estado que reconozca la diversidad y rompa los sesgos coloniales que aún marcan la vida de la sociedad ecuatoriana.

Fracaso del modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización: discrecionalidad y falta de voluntad política

Con la Constitución de 1998, Ecuador pasó a ser un Estado descentralizado. Entonces se estableció la obligación del Estado a actuar a través de formas de organización y administración descentralizadas y desconcentradas. No obstante, esta intención no se plasmó en resultados concretos, debido, fundamentalmente, a que la misma norma constitucional estableció un modelo de descentralización «optativo» para los gobiernos seccionales y «obligatorio» para el Gobierno Central, lo que frenó el proceso de descentralización.

El reporte general del año 2007, relacionado con el avance del proceso de descentralización, se ilustra a continuación:

Gráfico 7.12.1. Estado del proceso de descentralización

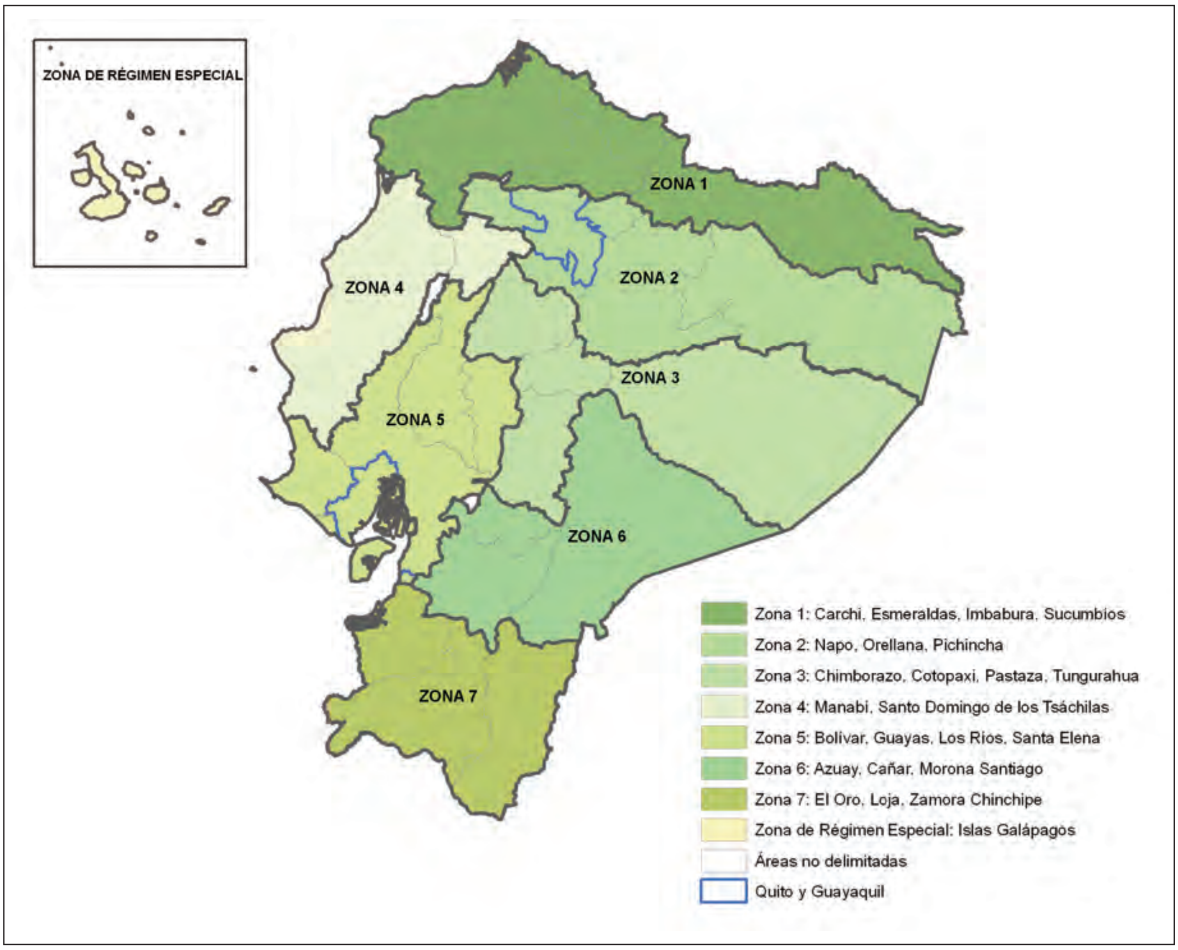


Fuente: SENPLADES-PAD.
Elaboración: SENPLADES-PAD.

En ninguno de los casos reportados, se generó un proceso de transferencia de recursos, pese a que el mandato constitucional así lo exigía. Los pocos avances se debieron, en parte, a la «dependencia fiscal» de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las transferencias del Gobierno Central. Desafortunadamente, persiste aún cierta debilidad institucional, financiera y técnica para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan ejercer sus competencias.[63]

Por otro lado, ha faltado un proceso sincronizado de desconcentración desde el nivel central, que permita la distribución ordenada y complementaria de competencias. La desconcentración ha sido fuertemente discrecional. No ha permitido desarrollar parámetros mínimos, lo que ha dado lugar a la creación de estructuras ministeriales desconcentradas disímiles, y con nexos institucionales difusos. Por esto, se promueve una distribución territorial de la acción pública, a través de zonas de planificación del Ejecutivo. La finalidad es acercar el Ejecutivo a la población en los territorios, y fortalecer el sistema nacional de competencias (Mapa 7.12.1.).

Mapa 7.12.1: Zonas de Planificación



Fuente: Decreto Ejecutivo 878.
Elaboración: SENPLADES.

[63] En materia de distribución de recursos, con la finalidad de acortar las brechas horizontales y verticales de distribución de recursos financieros entre niveles de Gobierno, la Constitución de 2008 establece un mecanismo de asignación de recursos basado en criterios objetivos de población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento en la calidad de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo nacional y local (Art. 272).

Concomitante con la propuesta constitucional de creación de un sistema nacional de competencias –regido por un organismo técnico y aplicado progresiva y obligatoriamente (arts. 239, 269)– y con la definición de competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado (arts. 261-264), el Ejecutivo ha iniciado los procesos de rediseño institucional, desconcentración y descentralización. Para ello, estableció 7 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios, con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía.

Bajo este amplio marco de acciones, se ha llevado a cabo un intenso trabajo interministerial para la elaboración de las matrices de competencias ministeriales, en coherencia con el proceso de rediseño institucional del Ejecutivo. La matriz de competencias permite formular los papeles de las instituciones, a partir de la identificación de sus competencias, facultades, atribuciones, productos y servicios, y la gestión de estos aspectos desde los niveles central, regional, provincial y cantonal, tanto desconcentrados como descentralizados.

Asimismo, se formularon modelos de gestión ministerial para identificar papeles, nexos de relacionamiento interinstitucional, relacionamiento institucional interno, nuevas estructuras orgánicas y sus niveles de desconcentración y planes de implementación, y un pilotaje para el proceso de desconcentración. Todo esto se hizo en función de un marco de racionalización y homologación de las estructuras orgánicas.

Con la finalidad de dar operatividad a la propuesta de rediseño institucional y a fin de tener un proceso ordenado de descentralización y desconcentración se plantearon cuatro tipos de estructuras ministeriales. El primer tipo de estructuras ministeriales, ejercen las competencias exclusivas del Gobierno Central, establecidas en la Constitución de la República: defensa nacional, relaciones internacionales, registro de personas, política económica, tributaria, aduanera, fiscal y monetaria, y comercio exterior. Las carteras de Estado que tienen estas competencias velan por los intereses nacionales y, por lo tanto, no pueden desconcentrarse ni descentralizarse, y sus competencias se ejecutan desde el nivel nacional por lo que son de carácter privativo.[64]

El segundo tipo de estructuras ministeriales, de alta desconcentración y baja descentralización, busca el fortalecimiento de unidades ministeriales en el territorio, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, sin que esto implique un proceso nulo de descentralización.[65]

La gran mayoría de carteras de Estado entran en el tercer tipo de estructuras, que corresponde a aquellas de alta descentralización y baja desconcentración, dado el impulso que el Gobierno Nacional da al proceso de descentralización. Estos ministerios transfieren competencias hacia los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso hacia organizaciones de la sociedad civil para la prestación de productos y servicios en el territorio, manteniendo su rol de rectores de la política pública.

El cuarto tipo de estructuras ministeriales corresponde a los Sectores Estratégicos, en que la rectoría nacional, la regulación de las actividades públicas y privadas, y la promoción de una gestión eficaz y eficiente de las empresas públicas se ejercen desde el nivel central; sin que esto implique la prohibición para desarrollar diferentes e innovadoras modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público-privadas.

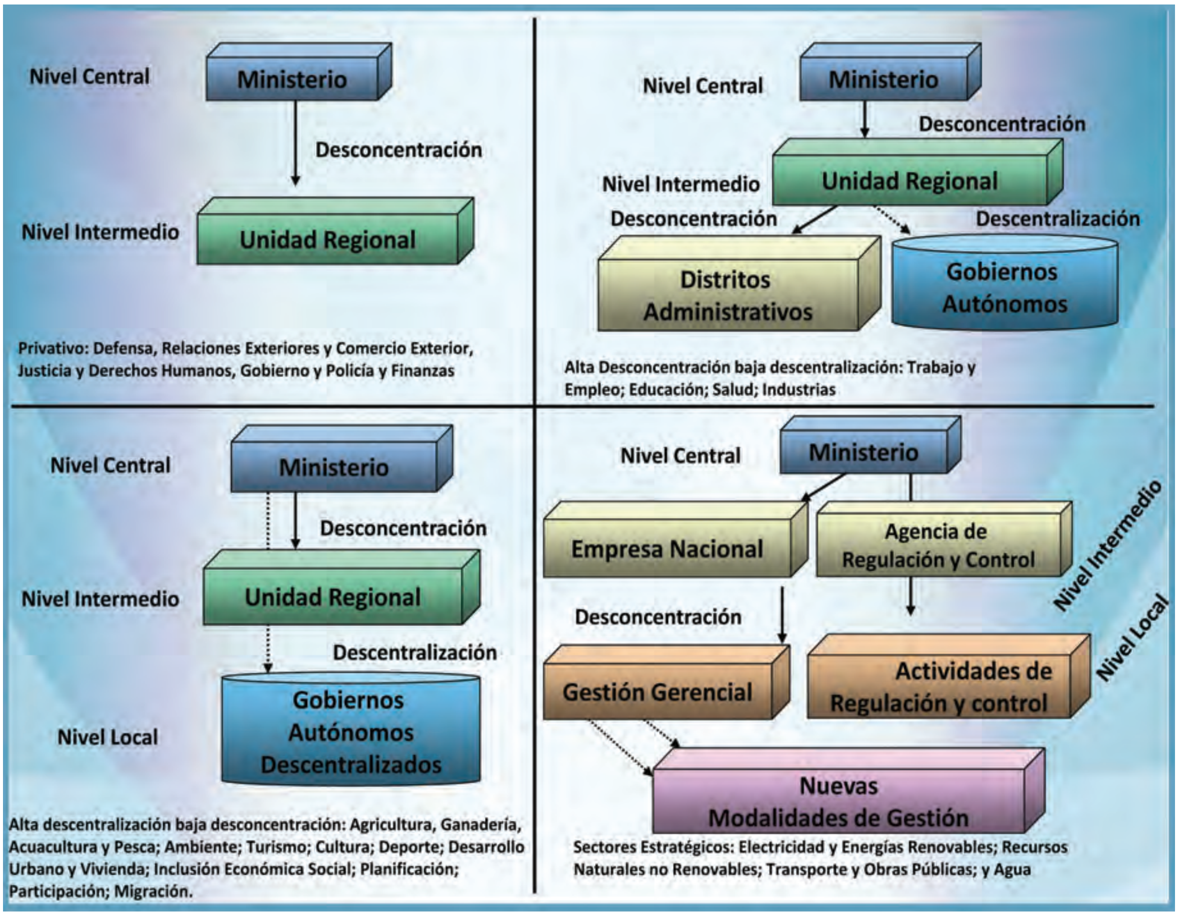
---

[64] La existencia de competencias privativas no excluye la necesidad de unidades desconcentradas para la prestación de servicios organizadas en función de las 7 zonas de planificación diseñadas por el Gobierno Nacional.

[65] Un ejemplo de este tipo es el Ministerio de Educación, en el que la prestación de los servicios desciende hasta los distritos y circuitos administrativos, los que permiten asegurar un servicio educativo vinculado a las necesidades de la localidad.

Figura 7.12.2. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial

Estructuras por tipos



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES- Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado.

Al momento, se han trabajado las matrices de competencias, nuevos modelos de gestión y estructuras orgánicas de todos los ministerios y secretarías nacionales, que suman en total 25 carteras de Estado.

La Constitución de 2008 establece un modelo de descentralización regulado a través de la propia norma constitucional, la ley y el Sistema Nacional de Competencias, superando el modelo de descentralización «a la carta» de la Constitución de 1998, que fue un fracaso. De esta manera, se posibilita un proceso de descentralización ordenado y progresivo, que asegura la transferencia de recursos y una adecuada coordinación entre niveles de Gobierno.

De la ausencia de planificación y pérdida de sentido del desarrollo nacional a la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

Durante los dos años de gestión del Gobierno Nacional, se ha impulsado el fortalecimiento de la planificación nacional. Este constituye uno de los puntos relevantes de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, que propone un nuevo régimen de desarrollo, en que los procesos de planificación, sus instrumentos e instituciones juegan un papel importante en su consolidación.

El desafío actual consiste en desarrollar normativa legal, instrumentos y metodologías, así como

fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con el objeto de aumentar la cultura de planificación democrática en el sector público, y de promover la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, la planificación de la inversión pública, la articulación del presupuesto y la coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados.

Ineficiente manejo del recurso humano del sector público

El ineficiente manejo del recurso humano del sector público, por parte del Estado, se configura, ineludiblemente, como el principal obstáculo para adoptar un nuevo régimen de desarrollo o un nuevo modelo de Estado. De allí, la importancia de analizar las principales distorsiones que aquejan al sector público en materia de manejo de recursos humanos y remuneraciones.

La falta de profesionalización del servicio público atañe a problemas estructurales, que demandan estrategias de mediano y largo plazo para superarlos. Las principales dificultades derivadas de esta falta de profesionalización son la deficiente formación de las y los servidores en materia de administración o gestión pública; la inexistencia de escuelas de Gobierno capaces de formar perfiles para la alta dirección estatal; la nula articulación de procesos de capacitación continua al Plan Nacional de Desarrollo; la poca efectividad del modelo de gestión por resultados y, finalmente, una incipiente incorporación y uso de herramientas de gobierno electrónico en la administración pública.

La ausencia de una verdadera carrera administrativa produce en los servidores públicos una falta de incentivo para permanecer en la carrera, lo que se evidencia en: a) la poca efectividad de los concursos de méritos y oposición para ingresar al sector público y de la evaluación de resultados; b) escalas remunerativas diferenciadas dentro del propio sector público, lo que contraviene al principio de a igual trabajo igual remuneración y rompe con la correspondencia que debe existir entre estructura administrativa, responsabilidades y remuneración. Asimismo, se evidencia la imposibilidad de las y los servidores públicos para acceder a puestos de alta dirección pública, el abuso en el empleo de formas de contratación precarias para realizar labores regulares dentro de las instituciones que conforman el sector público (contratos ocasionales y de servicios profesionales) y el empleo de prácticas «clientelares» en el servicio público.

Finalmente, la dispersión normativa en materia de recursos humanos y remuneraciones dentro del sector público y la falta de información son aspectos estructurales que agravan la situación. Por un lado, la existencia de regímenes jurídicos paralelos, en cuanto al manejo de recursos humanos del sector público, genera situaciones de desigualdad y un régimen de privilegios que no contribuye a la construcción de un servicio público democrático y eficiente.

Por otro lado, la ausencia de información oficial sobre el servicio público en Ecuador imposibilita la elaboración de políticas públicas que eleven, de manera efectiva, los niveles de eficiencia y calidad en la administración pública.

Al respecto, se han iniciado acciones orientadas a la superación de la problemática estructural de la gestión pública. Entre ellas:

- Establecimiento de un nuevo marco normativo que regule el servicio público en general y que supere los problemas inherentes al manejo de los recursos humanos y remuneraciones en el sector público.
- Creación del Sistema Nacional de Información de Servicio Público.
- Elaboración de un sistema de evaluación a las y los servidores públicos ecuatorianos.
- Reestructuración del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con la visión de elevar los niveles de formación de las y los servidores públicos en todos los niveles de Gobierno.
- Incorporación de la gestión por resultados en el servicio público.
- Creación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación de Servidores Públicos.

Politización e ineficiencia de las empresas públicas

En general, los sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos, y las respectivas entidades de administración, iniciaron este último período con saldo en contra,

debido, precisamente, a la agenda neoliberal que planteaba, como puntal de la modernización del Estado, la privatización. Esta agenda, a pesar de quedar inconclusa, marcó la pauta de la decadencia de los servicios públicos. Ante esta problemática, el actual Gobierno ha iniciado acciones estructurales y ha asumido actividades específicas para la superación de los vicios institucionales generados en estos sectores.

En primer lugar, se ha propuesto instaurar normativas que fomenten la creación, desarrollo y sostenimiento de empresas públicas, y que estén abiertas al desarrollo y asociación con otros emprendimientos públicos y privados, nacionales o extranjeros. La reciente aprobación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, contribuirá en este sentido, brindando además seguridad jurídica al sector.

Asimismo, en el último período, el sector de las telecomunicaciones se ha fortalecido gracias a decisiones prioritarias, como la creación del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones. Esta acción estratégica busca el desarrollo desconcentrado y equilibrado de los servicios de telecomunicaciones, aprovechar las fortalezas técnicas y administrativas de Andinatel y de Pacifictel para incrementar la gama de sus servicios, renovar la tecnología con la que cuentan actualmente e incrementar considerablemente la inversión realizada en el sector.[66]

Por otro lado, en el sector eléctrico, se creó la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), que asumió los plenos derechos y obligaciones para operar en el sector eléctrico nacional como empresa distribuidora de electricidad.[67] Esta estructura permitirá aprovechar al máximo la disponibilidad de insumos entre regionales, equiparar las potencialidades y homogeneizar las condiciones de eficiencia de las empresas de distribución. El beneficio para la ciudadanía es significativo, ya que la gestión empresarial estará enfocada a mejorar los niveles de cobertura, desempeño comercial, despliegue técnico y de servicios, así como a disminuir el porcentaje de pérdidas de energía que tanto le cuestan al país. Bajo estos mismos parámetros, se creó la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), la cual absorbió a la empresa única de transmisión y a cinco empresas públicas de generación.[68]

Se generó también, y en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Maestro de Electrificación 2007-2016, cuya premisa consiste en garantizar el abastecimiento de la demanda en las mejores condiciones de seguridad y economía y procurar el autoabastecimiento interno de energía eléctrica con la menor afectación ambiental y social.

Con miras a establecer una planificación coherente y de metas claras, se formuló el Plan Nacional de Conectividad 2008-2010. Su política se enfoca en promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación, para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida y la incorporación de los ciudadanos a la sociedad de la información.

En general, se proyecta la continuidad de este tipo de actividades, que tiendan a la configuración de sectores estratégicos y servicios públicos eficientes, articulados a las prioridades de planificación para la provisión de servicios públicos con calidad en todo el territorio nacional.

[66] Según datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones, al 31 de marzo de 2009, se registran 1'937.084 abonados de telefonía fija, 12'037.897 abonados de telefonía móvil y 446.473 cuentas de internet, para un total estimado de 1'634.828 usuarios. Estas cifras reflejan un crecimiento de 10% en los abonados de telefonía fija y un 32,17% para los abonados de telefonía móvil.

[67] Dentro de la CNEL, se aglutinan: Empresa Eléctrica Esmeraldas S.A., Empresa Eléctrica Regional Manabí S.A., Empresa Eléctrica Santo Domingo S.A., Empresa Eléctrica Regional Guayas-Los Ríos S.A., Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., Empresa Eléctrica Milagro S.A., Empresa Eléctrica El Oro S.A., Empresa Eléctrica Bolívar S.A. y Empresa Eléctrica Regional Sucumbíos S.A. Todas ellas funcionan como gerencias regionales de la CNEL.

[68] Estas intervenciones estructurales están enmarcadas en el Mandato 15, emitido por la Asamblea Nacional Constituyente, que, asimismo, dispuso el saneamiento de cuentas entre empresas eléctricas, Petroecuador y el Ministerio de Finanzas.

3. Políticas y Lineamientos

Política 12.1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.

a. Establecer unidades en las distintas entidades estatales a fin de que el enfoque plurinacional e intercultural sea parte constitutiva de la gestión pública.
b. Promover la incorporación de profesionales de las nacionalidades y pueblos en la administración pública.
c. Fomentar procesos de ordenamiento territorial con enfoque intercultural y plurinacional.
d. Apoyar la creación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.
e. Reconocer los territorios de las nacionalidades y pueblos del Ecuador y sus formas propias de organización, gobierno y democracia.
f. Generar políticas de resarcimiento y acción afirmativa que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos.
g. Transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas.
h. Proteger especialmente a las nacionalidades y pueblos en riesgo de desaparecer.
i. Fortalecer los espacios propios de deliberación de las nacionalidades y pueblos.
j. Impulsar la formulación de planes de vida de las nacionalidades del Ecuador.

Política 12.2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.

a. Profundizar el proceso de reforma a las entidades e instituciones de la función ejecutiva, reconociendo la existencia de los diversos pueblos y nacionalidades, así como de sus derechos.
b. Implementar reformas organizativas en articulación con el modelo de gestión desconcentrado, descentralizado e intercultural.
c. Ejecutar la transición hacia Consejos Nacionales para la Igualdad y fortalecer su institucionalidad con el objetivo de transversalizar los enfoques de género, intergeneracional, étnico - cultural, de discapacidades y de movilidad humana en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública.
d. Formular proyectos de ley en materia orgánica administrativa y de recuperación del rol planificador, regulador y de control del Estado.
e. Consolidar y articular las cinco Funciones del Estado, respetando su autonomía.

Política 12.3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

a. Implementar el nuevo modelo de organización territorial y descentralización establecido en la Constitución y fortalecer la institucionalidad necesaria para llevarlo a cabo en los diferentes niveles de gobierno.
b. Fomentar el proceso de formación de regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos, impulsando la equidad y equilibrio inter territorial.
c. Aplicar el nuevo esquema equitativo y sostenible de distribución de los recursos del presupuesto general del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados, en función de sus competencias establecidas en la Constitución y en la Ley.
d. Resolver de manera definitiva la condición incierta de las zonas no delimitadas del territorio ecuatoriano a través de canales democráticos.

e. Implementar los nuevos modelos de gestión desconcentrados y descentralizados de los ministerios sectoriales, que permitan garantizar la articulación intersectorial y eviten la superposición de funciones entre las carteras de Estado y entre niveles de gobierno.
f. Difundir y socializar el proceso administrativo de organización del Ejecutivo en zonas de planificación e impulsar las instancias de coordinación de las acciones del ejecutivo en los territorios, con el fin de fortalecer el desarrollo territorial local.
f. Fortalecer institucionalmente los gobiernos autónomos descentralizados y los niveles desconcentrados de la Función Ejecutiva a través del desarrollo de capacidades y potencialidades de talento humano, para el fortalecimiento del desarrollo territorial local.

Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente

a. Fortalecer las capacidades institucionales públicas en relaciones laborales, recursos humanos y remuneraciones, a través del desarrollo de sus facultades de rectoría, control y regulación.
b. Implementar un marco normativo del servicio público que desarrolle las disposiciones constitucionales y corrija las distorsiones en materia de recursos humanos y remuneraciones del sector público.
c. Consolidar las instancias de educación y las redes de formación y capacitación de servidores públicos, poniendo énfasis en los perfiles para la alta dirección del Estado y el desarrollo de sistemas de gestión del talento humano del servicio público, observando el enfoque de género, intergeneracional y la diversidad cultural.
d. Crear mecanismos nacionales de información sobre el servicio público.
e. Implementar planes y programas de formación y capacitación de los servidores públicos del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, con énfasis en la cultura de diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.
f. Establecer una carrera administrativa meritocrática, con mecanismos de evaluación del desempeño técnicamente elaborados y con la adopción de criterios objetivos y equitativos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, evitando la discriminación por cualquier motivo.
g. Incorporar mecanismos de incentivos que promuevan la continuidad en la administración pública de los servidores y servidoras más eficientes y capacitados.
h. Adecuar la infraestructura física de las instituciones públicas a nivel nacional y local, con el objeto de que los servidores públicos puedan atender de manera eficiente a la población.

Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

a. Estimular modalidades de alianzas público-privadas que permitan mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
b. Desarrollar una arquitectura nacional de información que posibilite a las y los ciudadanos obtener provecho de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación e incluyan al gobierno electrónico.
c. Mejorar la relación e integración de las entidades del sector público, mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr simplificar trámites y reducir requisitos.
d. Consolidar un nuevo esquema estatal de regulación y control sobre los servicios y bienes públicos que permitan su universalización.
e. Impulsar la transformación de servicios de radiodifusión sonora y de televisión de modalidades analógicas a digitales, procurando llegar a todo el territorio nacional.
f. Ampliar la cobertura, mejoramiento e impulso al servicio postal público.

Política 12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.

a. Impulsar las empresas públicas a nivel nacional y local, con el objeto de administrar sectores estratégicos, proporcionar servicios públicos y aprovechar responsablemente el patrimonio natural y los bienes públicos.
b. Establecer un marco normativo de empresas públicas que confiera herramientas de gestión eficiente, mecanismos de regulación y control técnico y sistemas de seguimiento de metas, así como mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y reparación ambiental, para precautelar el interés público y el cumplimiento de los objetivos nacionales.
c. Diseñar modelos de gestión por resultados que articulen el accionar de las empresas públicas con la planificación nacional y que incrementen sus niveles de eficiencia, calidad y optimización de recursos.

Política 12.7. Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos.

a. Fortalecer las capacidades de planificación del Estado en todos sus sectores y niveles territoriales, promoviendo una cultura de planificación con diálogo y concertación.
b. Planificar la inversión pública con enfoque territorial para optimizar los recursos del Estado, reducir los desequilibrios territoriales y satisfacer las necesidades básicas.
c. Diseñar mecanismos y normativas para la articulación de la planificación, las finanzas públicas, la inversión pública y la cooperación internacional para los diferentes niveles territoriales de gobierno.
d. Impulsar y garantizar la participación ciudadana en el ciclo de planificación y la política pública en todos los niveles del Estado.
e. Desarrollar capacidades y establecer mecanismos de control, seguimiento, evaluación y veeduría social a la gestión pública y a la calidad de los servicios, permitiendo la implementación de sus resultados desde las competencias del Estado.
f. Fortalecer las unidades de participación y planificación participativa en todas las entidades estatales.
g. Desarrollar y aplicar metodologías de presupuestos participativos con enfoque de género, intergeneracional e intercultural, orientadas a la (re)distribución con criterios de justicia y equidad territorial, de género, generacional e interculturales.
h. Promover la participación de ciudadanas y ciudadanos en la ejecución de los programas y proyectos en todos los niveles de gobierno.
i. Institucionalizar consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas sectoriales.
j. Estimular la convocatoria de asambleas locales.

4. Metas

12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013.

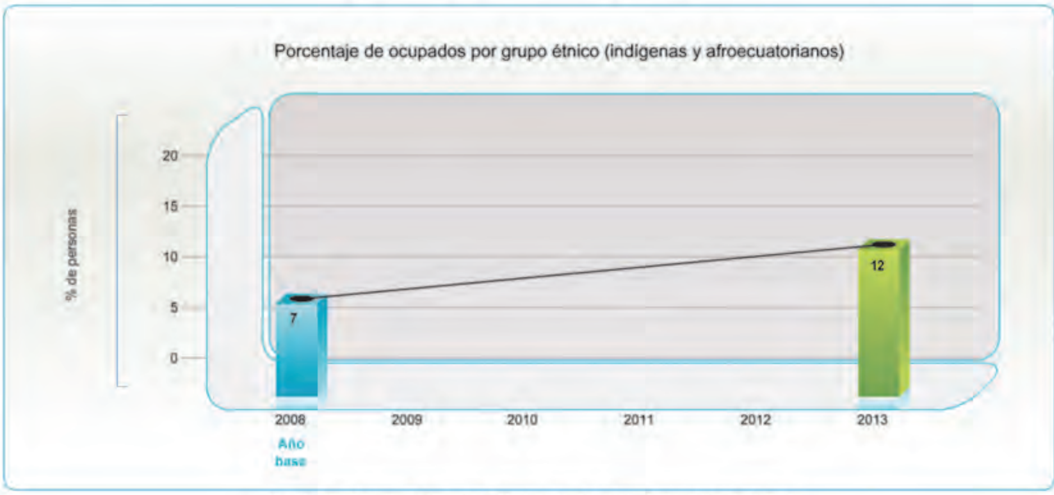
12.3.1. Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública hasta el 2013.

12.4.1. Mejorar en un 60% la percepción de las personas respecto a la preparación de los funcionarios públicos hasta el 2013.

12.5.1. Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos al 2013.

12.6.1. Disminuir a 11% las pérdidas de electricidad en distribución hasta el 2013.

Meta 12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013



Ejecutor(es): Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

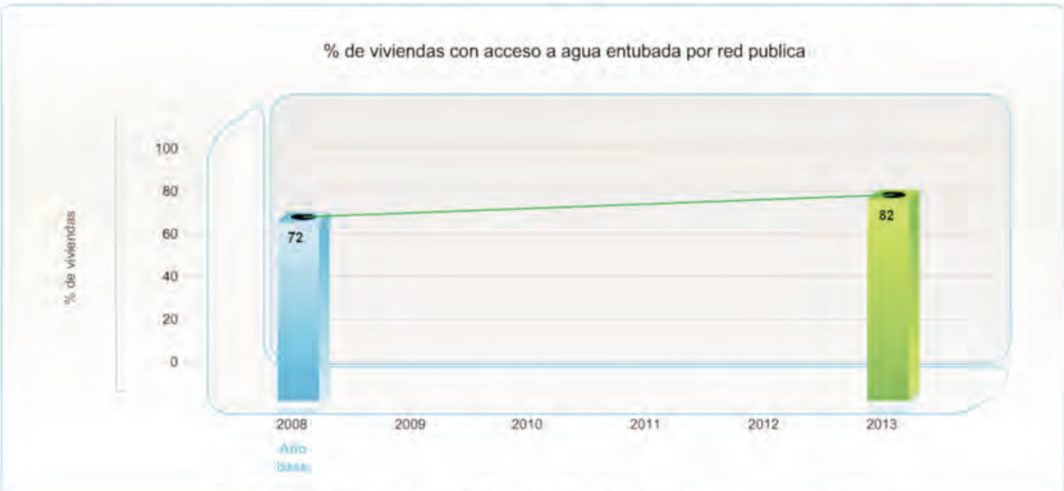
Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 12.3.1. Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - Gobiernos Autónomos Descentralizados

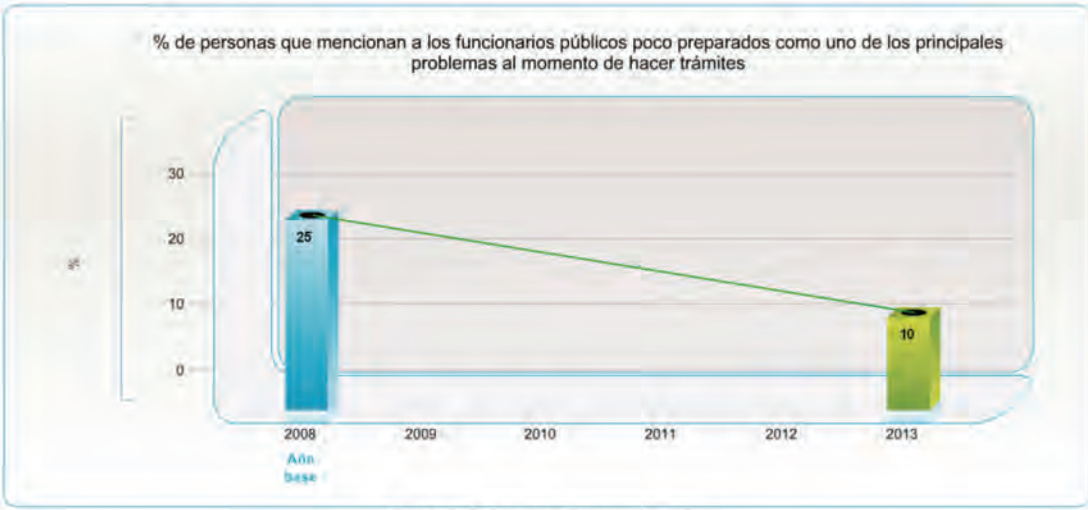
Fuente: INEC-ENEMDU, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 12.4.1. Mejorar en un 60% la percepción de las personas respecto a la preparación de los funcionarios públicos hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - Módulo de Servicios Públicos, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 12.5.1. Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos al 2013



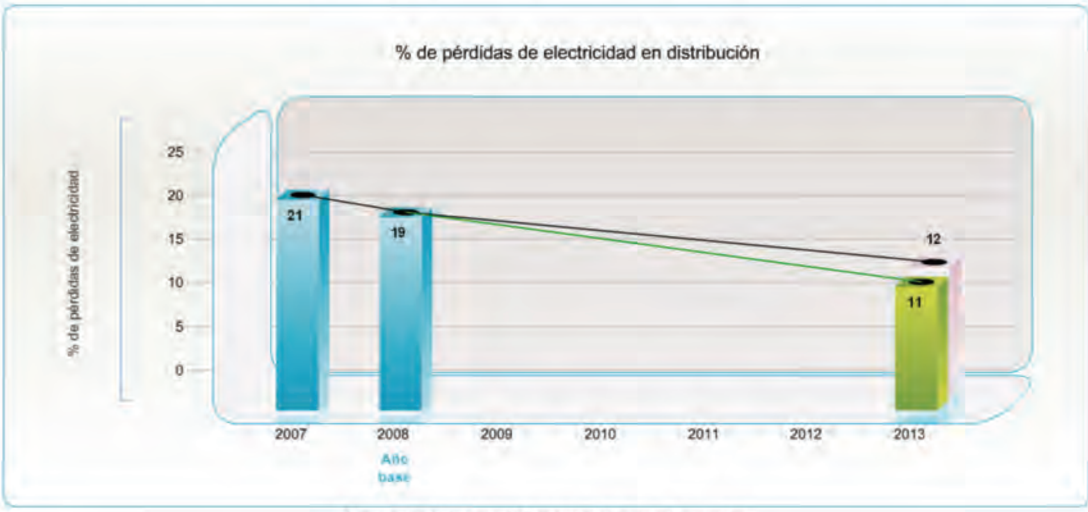
Fuente: INEC - Módulo de calidad de los servicios públicos, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 12.6.1. Disminuir a 11% las pérdidas de electricidad en distribución hasta el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: CONELEC, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan



8
Estrategia Territorial Nacional

8. Estrategia Territorial Nacional

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado y el territorio. El ejercicio de los derechos del Buen Vivir es el eje primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de toda la población. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se fundamenta en este mandato constitucional, enfatiza la perspectiva de propiciar una nueva relación entre el ser humano con la naturaleza y su entorno de vida, en donde el territorio cobra especial relevancia.

En este contexto, la Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio.

El territorio es un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente. Desde esta perspectiva, este instrumento debe ser flexible para incorporar de manera permanente y democrática las visiones y los aportes que provienen de actores institucionales y ciudadanos que inciden en él. En otras palabras, la Estrategia Territorial Nacional que se incorpora como elemento innovador del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, debe convalidarse y enriquecerse a partir de los procesos participativos de planificación y de ordenamiento territorial, impulsados desde los gobiernos autónomos descentralizados, así como desde lineamientos sectoriales específicos.

8.1. Un nuevo modelo territorial para alcanzar el Buen Vivir

La geografía y el territorio son depositarios de la historia económica, política, social de un país o región, siendo la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de riqueza. Desde esta perspectiva, es el territorio donde se concretizan y plasman las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos. Es a su vez la geografía la que ha ido condicionando la localización de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas de producción agrícola y la ubicación industrial. Si bien en la actualidad las innovaciones tecnológicas logran superar muchas de estas condicionantes naturales, los asentamientos y actividades humanas dependen, en gran medida, de la aplicación diferenciada de políticas públicas que no pueden ser vistas de manera similar para todo el territorio nacional.

En un contexto de globalización en donde coexisten muchas culturas, parecería que se impone una sola civilización (De Rivero, 2009), la civilización que privilegia el consumo sin límites y el crecimiento económico sin sostenibilidad. Si bien lograr una mayor densidad demográfica, acortar las distancias y lograr mayor integración de las regiones del planeta son medidas necesarias, es preciso hacerlo con sostenibilidad, pensando en el planeta, en su capacidad de acogida

y en el ser humano como parte integrante de un sistema complejo.

El espacio es indivisible y complejo, por ello es necesario reconocer que cualquier categoría de análisis o de acción implica un nivel de abstracción.

La configuración espacial y la construcción de un territorio están relacionadas con la distribución geográfica de los objetos que se definen a partir de procesos sociales, históricos y culturales en función de flujos y formas específicas. La concepción del espacio desde esta perspectiva enfatiza no solo en los objetos físicos que se muestran como elementos del paisaje, sino también incorpora acciones, relaciones e interconexiones que determinan su ubicación en cada momento histórico (Santos, 1992).

Otro enfoque describe el espacio «como un todo complejo-natural, que incluye a la población humana y sus asentamientos; y por otro, es además, el que incorpora las prácticas culturales de los seres humanos en comunidad y sociedad» (Coraggio, 2009: 2). Los territorios son zonas socio-históricas y culturales diferenciadas, que se van agregando y se establecen con niveles de organización específicos y dinámicas territoriales propias. Es decir, lo territorial, en la actualidad, no debe ser entendido únicamente como lo físico-espacial, sino como una concreción real de la cultura en interacción con la naturaleza. Dicho de otra manera «los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales», generando una serie de relaciones dinámicas complejas (Coraggio, 2009: 13).

En esta perspectiva, el territorio tiene una relación directa con el concepto del Buen Vivir planteado en el Plan, pues logra armonizar el concepto de economía endógena e inserción estratégica en el mundo, con la capacidad de acogida territorial, la satisfacción intergeneracional de las necesidades humanas y el respeto a los derechos de la naturaleza.

Por otra parte, «el concepto de región tiene múltiples definiciones que han dado lugar a un debate que está lejos de haber acabado, pues periódicamente recibe nuevas aportaciones» (Pujadas y Font, 1998: 65). Existen varios criterios para abordar una división regional, entre los más importantes están: lo funcional, lo histórico, lo económico, lo natural, lo político; y cada criterio dará lugar a una o varias delimitaciones distintas. El concepto de región funcional se centra en el análisis de las estructuras y los flujos que caracterizan una porción de espacio, considerando las relaciones funcionales de polarización, homogeneidad o heterogeneidad de factores y variables específicas, cuyo fin último será la mejora en la gestión pública para la solución de los problemas en el territorio.

En el caso del Ecuador, el término región ha sido utilizado históricamente para denominar a las regiones geográficas que conforman el país: Costa, Sierra, Oriente. Actualmente se ha utilizado la denominación de zonas de planificación a las instancias de desconcentración del Ejecutivo. Sin embargo, la Constitución establece que el país deberá conformarse en regiones autonómicas en un plazo de 8 años, proceso que se encuentra actualmente en construcción y que significará un nuevo nivel de Gobierno.

El análisis del territorio plantea también la necesidad de trabajar escalas diferenciadas que aluden a diferentes ámbitos de interrelación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Allí se encuentra una gradación que va desde la relaciones de proximidad que aluden a los ámbitos de vida cotidiana hasta las relaciones supranacionales de interrelación entre Estados que abarcan flujos económicos, financieros, poblacionales o ecosistémicos.

En esta perspectiva, la Estrategia Territorial Nacional está planteada a la escala del territorio nacional, establece el posicionamiento del Ecuador con el mundo y busca transformar el territorio ecuatoriano con el objeto de lograr una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permita el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio. Además, diseña lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano, cuyo objeto es lograr una mejor coordinación de acciones sectoriales, y busca un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de Gobierno.

Para ello, es necesario planificar de manera técnica, estratégica y participativa. Mediante un proceso continuo, coordinado, concurrente,

complementario y subsidiario, siempre enfocado a generar capacidades locales, entendiendo que la coexistencia de varias culturas nos plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares. Solo esto permitirá una descentralización ordenada y una gestión equitativa, inclusiva y sustentable que favorezca la estabilidad económica, la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

8.2. Configuración del territorio ecuatoriano a lo largo de la historia

El territorio ecuatoriano se ha conformado a partir de relaciones económico-productivas a lo largo de la historia. El cambio en el modelo de desarrollo que diseña este Plan supone, indiscutiblemente, un cambio en la estructura territorial que permita mejorar las inequidades existentes y lograr un desarrollo más incluyente. La organización espacial refleja los modelos de acumulación, el desarrollo económico se va plasmando en el territorio con la densificación de ciertas zonas geográficas, la apertura de redes (viales, ferroviarias, fluviales, energéticas), las relaciones económicas y de poder.

La configuración del territorio ecuatoriano tiene su origen en el Preincaico, si bien se fue consolidando en la Colonia, y ha ido diferenciándose y especializándose a lo largo de la época republicana. La Sierra Norte tuvo como centro articulador Quito. Incluso antes de la llegada de los Incas, Ibarra fue un importante centro ceremonial originalmente denominado Caranqui. Tras la llegada de los Incas y el establecimiento del Kapac Ñan como eje articulador del territorio, se conformaron asentamientos, organizados en función de *ayllus* y *llactas* con un manejo de diversos pisos ecológicos e intercambios regionales para el abastecimiento de productos. Se conformó un sistema jerarquizado desde el Cuzco hacia Quito, pasando por Cuenca, y relacionando lo que actualmente son las capitales provinciales. Cada uno de estos asentamientos cumplía funciones diferentes; eran utilizados como *tambos*, *yanaconas* o *mitimaes*. Los españoles fundan ciudades sobre estas estructuras incaicas y preincaicas.

El sistema de dominación, instaurado por los españoles, incluyó la apropiación de territorios por parte de colonos y el desplazamiento de poblaciones indígenas configuró la ocupación del territorio en los valles centrales de la Sierra, a través del sistema de haciendas y obrajes, mientras que en el sur de la Sierra y en la Amazonía la ocupación del territorio giró en torno a los sistemas de explotación minera denominado *mitas*.

En el siglo XVIII se estableció un naciente sistema fluvial, para el intercambio de productos agrícolas y de comercio regional, que conectaba el puerto de Guayaquil con otras poblaciones de la Costa. Esto permitió la consolidación de asentamientos en la cuenca alta y baja del río Guayas. De esta manera se sentaron las bases territoriales para el desarrollo del modelo agro-exportador republicano.

8.2.1. El modelo territorial republicano

Ecuador ha sido un país primario-exportador desde sus inicios como República, siempre sujeto a las variaciones del mercado mundial y dejándose llevar por las necesidades de consumo de los países industrializados, quedando condicionado su desarrollo a fuentes exógenas a su control.

Al interior del país, esta condición se ha replicado, las grandes urbes también generaron procesos extractivos para con sus entornos, y las clases influyentes consolidaron un modelo que mantenía sus privilegios en desmedro de los derechos de los demás. Las consecuencias han sido ampliamente estudiadas desde lo social, pero las repercusiones se han materializado también en un modelo territorial excluyente, estratificado e inequitativo.

El modelo de acumulación expandió con el tiempo las brechas entre territorios ricos y territorios pobres. Estructuralmente, esto explica la generación de riqueza como un proceso desigual, tanto social como territorialmente: la riqueza de unos se lograba con la pobreza de otros. Este proceso se tradujo en infraestructuras que priorizaron las zonas extractivas orientadas hacia los grandes mercados mundiales, antes que las redes internas del país. El esquema de conectividad, de ese modo, profundizó el crecimiento desigual de las regiones. Entre los años ochenta y noventa

se agudizó la situación gracias a la agenda neoliberal. Así, se consolidó el bicentralismo de Quito y Guayaquil y, junto con él, un modelo degenerativo de asimetría en los territorios (Verdesoto, 2001).

La etapa republicana se caracterizó por períodos económicos agro-exportadores enmarcados en ciertos productos (cacao, café, banano); hacia la década de los setenta la extracción petrolera fue determinante para la consolidación del Estado nacional.

La agro-exportación del cacao fue el motor de la economía de la nueva República, permitió la consolidación de la red fluvial que se encontraba en desarrollo desde el siglo XVIII; y el crecimiento de los asentamientos de Bahía, Manta, Machalilla, Manglaralto, Machala, Puerto Bolívar. Aparte de los asentamientos vinculados al cacao, en el norte del país se consolidó Tulcán, como un eje comercial fronterizo; mientras Tena y el Puyo crecieron en la Amazonía.

El Estado gamonal clerical instaurado por García Moreno entre 1861-1875 se caracterizó por una ascensión rápida de la jerarquía urbana, con dos ciudades grandes: Quito y Guayaquil. Cuenca y Riobamba, se consolidaron como ciudades intermedias de importancia en la Sierra. La vialidad consistía en caminos de herradura, canales de transporte fluvial en la Costa vinculados con la explotación agrícola, vías férreas y proyectos de traspaso de la cordillera en tren.

Eloy Alfaro instauró el modelo de Estado Laico Liberal entre 1895-1912. A fines del siglo XIX el desarrollo del sistema de ferrocarril relacionado con el comercio cacaotero y a la búsqueda del establecimiento de un sistema nacional integrador contribuyó al desarrollo de nuevos territorios. Así, en la Costa, gracias a las nuevas interconexiones producidas por la llegada del ferrocarril se desarrollaron los asentamientos de Santa Elena, Milagro, El Triunfo, Santa Rosa, Arenillas y Piedras, evidenciando el crecimiento de la trama urbana. Así también aparecieron algunos asentamientos en la Costa Norte, vinculadas a la agro-exportación y el comercio, como Quinindé y Santo Domingo. La vialidad por caminos de herradura, en la Sierra, canales de transporte fluvial en la Costa, vinculados con la explotación agrícola, y vías férreas, se consolidaron con los proyectos de traspaso de cordillera, planteados en la época de García Moreno.

Luego de estos períodos, entre 1912-1925 se produjo un período higienista, en el cual se generaron procesos de construcción de la nación, de la mano de un mejoramiento de vías de comunicación en los Andes centrales y septentrionales, uniendo a través de vías carrozables al Ecuador con el sur de Colombia, y se concluyó la construcción del ferrocarril hasta Ibarra, lo cual aportó al desarrollo de la Sierra Central, consolidando a Ambato en el gran mercado nacional e iniciando en el país en el desarrollo y consolidación del sistema financiero y bancario.

Entre 1926-1931, bajo el gobierno de Isidro Ayora creció la red urbana de ciudades: Quito y Guayaquil superaron los 100.000 habitantes; Cuenca, Riobamba y Ambato los 20.000. Se consolidó la red de electrificación nacional, llegando a 14 ciudades intermedias, en el marco del proceso de industrialización entre 1929 y 1939.

Las ciudades de la Costa, cuyo desarrollo inicial fue impulsado por la llegada del ferrocarril se fueron vinculando a las actividades agro-exportadoras. En las ciudades de Quinindé y Santo Domingo, se construyeron dos importantes ingenios azucareros. Todo esto fue posible por el mejoramiento de la vialidad que pasó de ser de herradura a ser carrozable, y los canales de transporte fluvial que permitieron una mejor logística de los productos de exportación. En Zaruma, se iniciaron los primeros proyectos de explotación de polimetálicos y en la Península de Santa Elena, las primeras exploraciones petroleras. Hacia los años cuarenta, se establecen zonas de explotación bananera en la Costa, sentándose las bases para la consolidación final del aparato estatal nacional.

En 1942 en el marco de la Segunda Guerra Mundial, Ecuador se convirtió en el mayor exportador de balsa del mundo, y el caucho representó un monto importante en las exportaciones. El Tratado de Río de Janeiro significó la pérdida de una parte importante de nuestro territorio. En este marco, se inició un primer proceso de reforma agraria, que empezó en 1948 con la finalidad de colonizar zonas agrícolas de

la provincia de El Oro, que fueron invadidas por el Perú en 1941.

Con el gobierno de Guillermo Rodríguez Lara se implanta un nuevo modelo de Estado centralista. Durante este período se consolidaron los asentamientos humanos del país en función del *boom* bananero en un primer momento y del *boom* petrolero en un segundo momento. Entre los años sesenta y setenta, el modelo territorial se caracterizó por el éxodo de población del campo a la ciudad, sumado a la colonización de zonas pioneras, esto último producto de la ley de reforma agraria de 1974. La sequía azotó al sur del país durante varias décadas; sin embargo, el auge económico que generó la renta petrolera, neutralizó sus impactos. Como resultado de la aplicación del modelo, se produjo la consolidación de la red urbana de la energía eléctrica, la cual apoyó a la naciente industria. Se consolidaron como centros de colonización en la Amazonía, Tena, Puyo, Macas, General Plaza y Zamora.

Gracias al establecimiento de grandes zonas de explotación bananera y zonas de concesiones petroleras, se consolidaron los puertos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar, mientras que en la Amazonía se establecieron campamentos petroleros en Lago Agrio, Shushufindi, El Sacha, El Auca y Salinas. La vialidad, conformada por ejes transversales y longitudinales, completó la línea férrea y nuevas vías carrozables fueron construidas. Los oleoductos, las grandes infraestructuras de la industria petrolera se instalaron en la zona norte de la Amazonía. Gracias al boom petrolero, la explotación y apertura de carreteras se consolidaron las poblaciones de Lago Agrio, Joya de los Sachas y Shushufundi central, Quevedo se consolidó como punto nodal de las relaciones entre ciudades por las vías que ahí confluyen y sirven para las interconexiones nacionales.

Esta conformación de los asentamientos iba de la mano con la división político administrativa del Ecuador. Hacia finales del siglo XIX, el país ya contaba con 15 provincias, 10 serranas y 5 costeñas; las amazónicas fueron fundadas en el siglo XX, algunas muy recientemente. Si bien la fundación de muchas de estas provincias no correspondió a una dinámica demográfica, su establecimiento se fundamentó en el modelo de aprovechamiento de la riqueza y en los cacicazgos regionales que se fueron estableciendo. Es hacia la segunda mitad del siglo XX que el ritmo del crecimiento aumenta; entre 1950 y 2001 los ecuatorianos se cuadruplican en número, aunque con marcadas diferencias regionales (León, 2009).

En suma, la red de asentamientos humanos del Ecuador responde a la evolución histórica y a los modelos de desarrollo del país, en función a las diferentes formas de apropiación de la riqueza. Así tenemos claramente marcadas las etapas de la agro-exportación de cacao, posteriormente la época bananera, luego un primer proceso de industrialización y, finalmente, una etapa de explotación petrolera. El poblamiento del territorio, ha ido evolucionando y conformando una estructura nacional concentrada y poco uniforme, gracias a la influencia de varios factores, siendo los principales los económico-productivos, las infraestructuras, los servicios y las redes viales.

El desafío actual es reconformar una estructura de estos asentamientos, más equitativa, pensada para el desarrollo policéntrico del país y una mejora en los servicios básicos y de conectividad, posicionando encadenamientos productivos e industrializando ciertos territorios con diferentes especialidades.

8.2.2. El espacio geográfico ecuatoriano[69]

La Cordillera Andina divide al territorio continental del Ecuador en 3 macro-espacios o regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente. Esta división es mucho más que un conjunto de indicadores de altura, de suelos, de clima, porque conlleva una distinción particular cultural y social que se ha construido durante siglos. Se trata sobre todo de la yuxtaposición de matrices culturales diferenciadas desde el punto de vista de la composición étnica, de los comportamientos demográficos, de la evolución de las relaciones sociales, de la génesis de las estructuras y dinámicas económicas.

[69] Esta sección está sustentada en varias publicaciones de Jean Paul Deler en las que se difundió una interpretación del funcionamiento territorial del Ecuador. Estas lecturas permiten clarificar el sistema territorial nacional, y avanzar hacia una interpretación de sus elementos estructurales.

Esta oposición-yuxtaposición no implica una separación, aunque las cordilleras constituyen un obstáculo. La movilidad de las poblaciones y el desarrollo de una sociedad nacional inducen transferencias y cambios.

Entrando al análisis comparativo de las regiones tenemos que la región Costa ocupa una mejor situación en el marco de la economía nacional, fruto de dos ciclos agro-exportadores importantes; mientras que la región del Oriente tiene la peor situación, a pesar de ser generadora de riqueza a través de la explotación petrolera, condición que se da por el cierre oriental, el obstáculo andino y la mala distribución de la riqueza generada en la región.

Complementariamente a la división geográfica, en el país se han consolidado dos ejes principales norte-sur: la franja costera, que incluye ciudades porteñas Guayaquil, Manta, Puerto Bolívar y Esmeraldas; y la Panamericana, con las ciudades Quito, Ibarra, Ambato, Cuenca y otras.

Ambos ejes están constituidos por nodos de desarrollo (grupos o redes de ciudades) y por infraestructura de transporte. La franja costanera está vinculada a la producción agrícola, sobre todo aquella de exportación y a los puertos de salida, puesto que el desarrollo de estas poblaciones siempre estuvo ligado a migraciones para trabajar en la producción cacaotera y posteriormente bananera. El caso del eje de la Panamericana obedece a una articulación del territorio previa a la conquista española, que no se perdió a través del tiempo y constituye el eje vinculante del territorio nacional de la serranía y del país con sus vecinos.

A lo largo de la historia, dos ciudades se han desarrollado con mayor dinámica que el resto del país: Quito y Guayaquil. Cada una con su identidad propia: Quito la ciudad capital y centro político, y Guayaquil la ciudad porteña y motor económico. Juntas representan cerca del 30 % de la población.

El origen de este dualismo, radica en la proyección hacia el litoral de la metrópoli interior; el fenómeno ha sido netamente amplificado por la evolución histórica específica de Guayaquil y Quito, dos ciudades al mismo tiempo diferentes, antagónicas y complementarias. Por un lado Guayaquil, la metrópoli o puerto, ciudad tropical y costeña, polo meridional del país, centro económico dinámico y por el otro Quito, metrópoli continental, ciudad andina, polo septentrional, centro político y económico.

Esta bipolaridad o bicefalia a escala del territorio nacional, se manifiesta por relaciones disimétricas, por desequilibrios opuestos que pueden compensarse en forma parcial. Implica el establecimiento y la consolidación permanente de una conexión interurbana, a través del desenvolvimiento de un eje privilegiado cuyas modalidades técnicas fueron históricamente variables, con el desarrollo de y asentamientos intermediarios.

Entre las dos grandes ciudades del país se ha formado un área con mayores densidades poblacionales y niveles más altos de conectividad debido a la convergencia entre las zonas de influencia de ambas metrópolis, en conjunto a la zona de impacto del eje de conexión Quito-Guayaquil. Fuera de este centro se reconoce un conjunto de centros urbanos más pequeños, pero a menudo muy poblados, los cuales se encuentran en el radio de influencia de Quito, de Guayaquil y, en algunos casos, de las dos. Hacia los extremos, se encuentran las márgenes selváticas y las zonas fronterizas poco pobladas. Se evidencia una tendencia a la gravitación de los centros urbanos de segundo nivel en torno a los dos polos metropolitanos.

8.2.3. Hacia la reconfiguración del territorio nacional

El impulso a una transformación de la estructura del territorio nacional requiere que las políticas públicas se articulen con las condiciones y características propias de los territorios. Además, busca promover sinergias inter e intra regionales y sistemas red, formados por grupos urbanos, que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano y lo rural, sino con políticas específicas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno, entre otros.

Se pretende así, rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores, sin comprender que no deberían existir

territorios perdedores. La óptica relacional que adopta una estrategia territorial nacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios. Va más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural; más bien se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

A través de criterios y lineamientos específicos, la estrategia territorial construye referentes tanto para las políticas sectoriales como para las instancias públicas de todos los niveles. Estos criterios y lineamientos han sido concebidos en concordancia con la Constitución y los objetivos del PNBV, y permiten encaminar las acciones públicas hacia la consecución de resultados territoriales de impacto. Sin embargo, el carácter dinámico de la planificación requiere de una constante retroalimentación en función de información y procesos participativos de planificación y gestión territorial.[70]

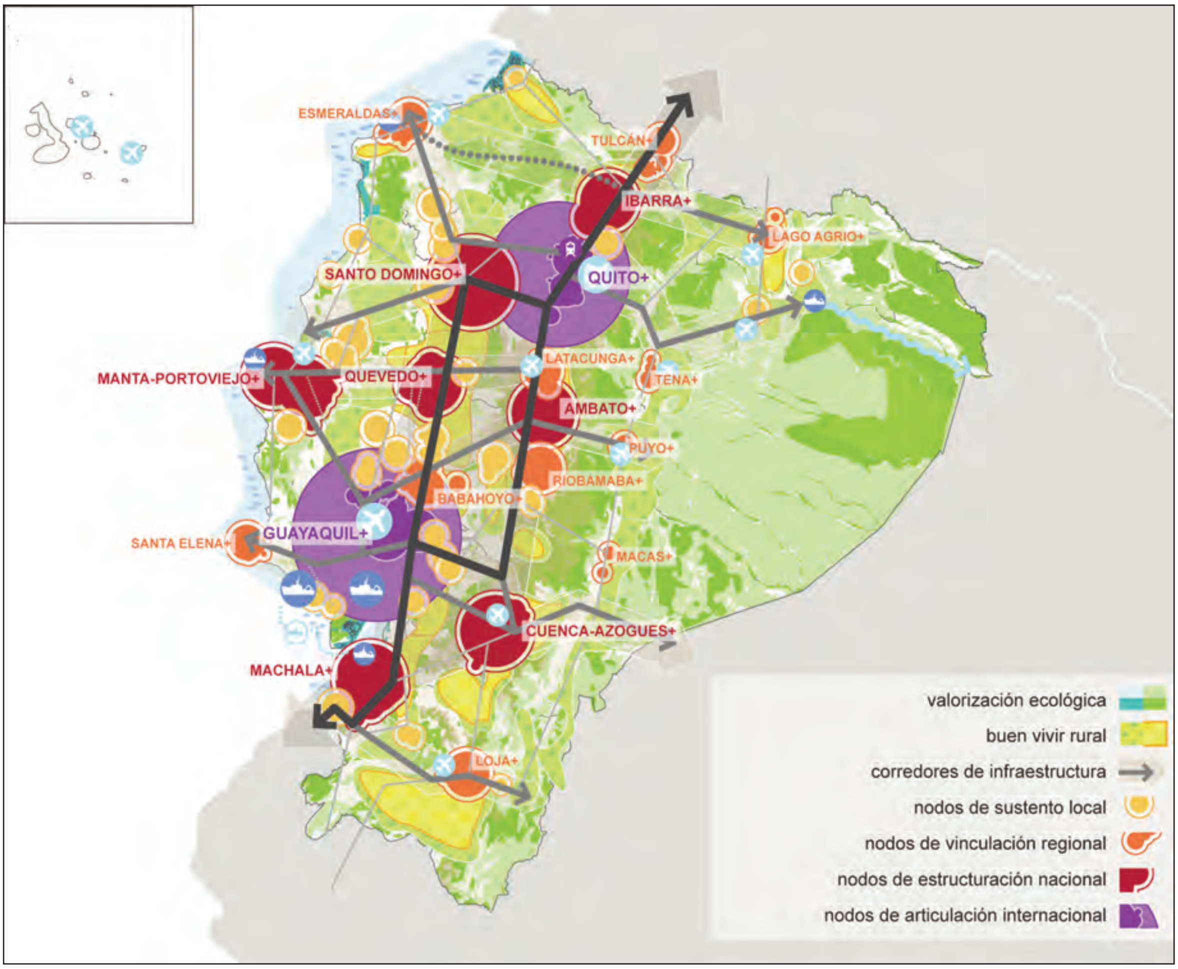
Cabe remarcar que construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios, solo será posible a partir de una optimización de las inversiones acompañada de reformas político-administrativas acordes. Bajo esta perspectiva, la estrategia territorial se plantea desde siete temáticas:

- tem. 1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- tem. 2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales, y también la soberanía alimentaria.
- tem. 3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
- tem. 4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- tem. 5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- tem. 6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana.
- tem. 7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

A través de estas temáticas, se aporta a la consecución de los objetivos para el Buen Vivir y de la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo. Esto supone reforzar las zonas estructuralmente más débiles, fortaleciendo los vínculos de estas con las demás zonas del país, repotenciar las capacidades del Estado para planificar su territorio, y concretar las aspiraciones concentradas en un modelo territorial deseado.

[70] Durante 2010 se realizarán en Ecuador el Censo de Población y Vivienda, el Censo Económico así como también la generación de información cartográfica de vital importancia para la planificación territorial.

Mapa 8.1: Expresión gráfica de la Estrategia Territorial Nacional[71]



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

8.3. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos

La consolidación de una estructura nacional policéntrica debe ser entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio (CE, 2004). La estructuración de una red de ciudades, haciendo énfasis en el carácter plural del término, debe ser concebida como un grupo de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño, complementarias entre sí, que comparten una o varias actividades económico-productivas y que deben lograr una cohesión social, económica y territorial siguiendo los principios para el Buen Vivir.

El impulso a una estructura nacional de este tipo requiere de un fortalecimiento al sistema de asentamientos humanos, privilegiando el carácter policéntrico, articulado y complementario, que

[71] Los mapas que se presentan a todo lo largo de la Estrategia Territorial Nacional son indicativos, pues se ha utilizado una visualización gráfica en base a coremas para la representación del territorio nacional. Serán la planificación sectorial y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial los permitirán formular cartografía más precisa de cada aspecto de su competencia. Para mayor información ver la nota metodológica incluida en anexo.

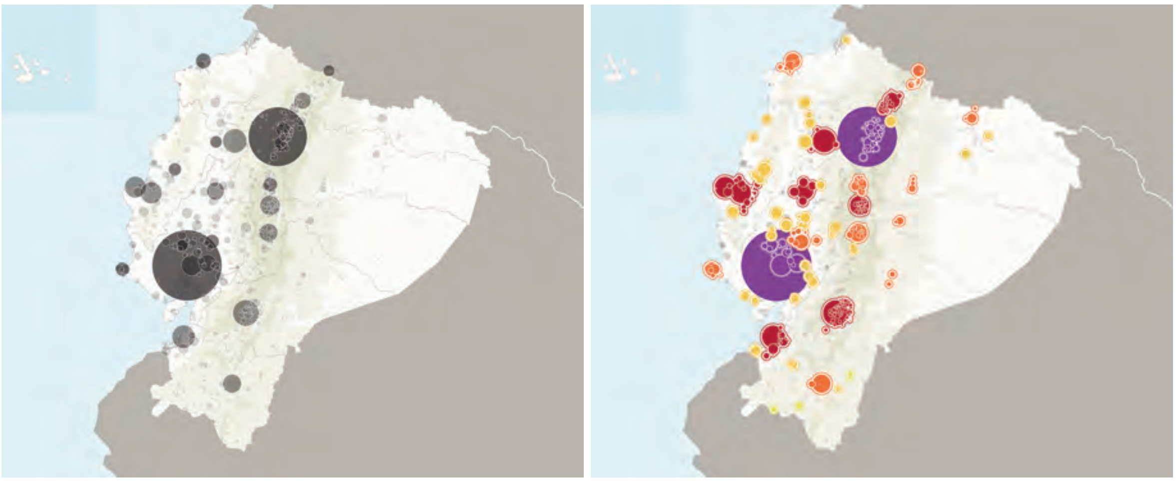
garantice los derechos y redunde en la integración de servicios con criterios de universalidad y solidaridad; promueva las actividades y encadenamientos productivos; que tenga la capacidad de controlar y moderar el crecimiento en base a las capacidades ambientales del entorno y que promuevan el manejo factible de los desechos y elementos contaminantes; así como la generación de investigación, ciencia y tecnología, en función de las necesidades específicas de los territorios.

El territorio nacional ha experimentado un rápido proceso de urbanización en las últimas décadas pero sin un adecuado acompañamiento en la prestación de servicios públicos que garanticen entornos de vida y de trabajo adecuados. La configuración del país ha dado paso a un sistema urbano denso con asentamientos en red (grupos o nodos urbanos) que comprenden los diferentes poblados, ciudades contiguas y áreas conglomeradas que muestran una serie de desequilibrios territoriales. Por otro lado, existen una serie de zonas con limitaciones derivadas de sus características geográficas, áreas periféricas con serios problemas de accesibilidad y territorios dispersos rurales; todos con fuertes problemas de precarización y pobreza. Este tipo de zonas, requieren alternativas de política pública diferentes en busca de una garantía de derechos que cubra todo el territorio nacional de manera subsidiaria.

Superando la lectura tradicional de la bipolaridad Quito-Guayaquil, y de una serie de «ciudades intermedias» más pequeñas en términos de peso poblacional, la distribución demográfica del país evidencia la existencia de grupos de ciudades contiguas o áreas conglomeradas donde se dan fuertes relaciones sociales, culturales y económicas, que permiten identificar un Ecuador menos polarizado con una tendencia clara y natural a conformarse de manera policéntrica.

En virtud de estas características del territorio nacional, a partir de las categorías de rango de tamaño y proximidad, se identifican cuatro categorías de grupos urbanos a fin de mejorar la distribución de servicios e impulsar las sinergias necesarias, más allá de los límites administrativos que en ocasiones restringen la acción pública. La generación de esta tipología no excluye la posibilidad de servicios adicionales para cada grupo urbano; sin embargo, delimita también una base sobre la cual deben garantizarse los servicios y la infraestructura.

Mapa 8.2: Análisis de asentamientos humanos que incorpora relaciones poblacionales y funcionales



Nota: Estos grupos urbanos se han denominado:

- de sustento, con 20.000 a 50.000 habitantes que se perfilan como centros de acopio y comercio zonal;
- de vinculación regional, con 200.000 a 500.000 habitantes, que se estructuran como centros de intercambio regional y un nivel de industrialización de primer orden;
- de estructuración nacional, con 500.000 a 1'000.000 habitantes, que se perfilan como centros de investigación, transferencia de tecnología y procesamiento industrial más avanzado, a la vez que una mayor diversificación productiva; y,
- de articulación internacional con 2'000.000 a 3'000.000 habitantes que por su escala estructuran un conjunto de servicios financieros, administrativos y de intercambios comerciales nacionales e internacionales.

Fuente: INEC, 2001. Proyección de población, 2009.

Elaboración: DPT-SPPP-SENPLADES, 2009.

Si bien es cierto que esta conformación no parte de la división político-administrativa, es un ejercicio imprescindible para que las poblaciones del Ecuador se miren y se reconozcan entre sí, más allá de sus límites administrativos. De esta manera se logrará trascender lo político-administrativo para generar propuestas mancomunadas que transformen el esquema territorial actual. Esta visión sin duda, exige una colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la capacidad de todo el grupo urbano en beneficio de todas las partes. Por su parte, el Estado central ha establecido una serie de intervenciones estratégicas, que permitan coadyuvar a la reducción de la brecha urbano-rural, y a la universalización del acceso a servicios básicos eficientes en salud, educación, saneamiento, vivienda y empleo.

8.3.1. Garantía de derechos y prestación de servicios básicos

La garantía de derechos es un elemento sustancial a lo largo del Plan. El sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado y complementario apoya al mejoramiento de la cobertura de servicios básicos a fin de impulsar el acceso universal de la población a los mismos. En este ámbito tenemos dos niveles:

- La ampliación progresiva de la cobertura de servicios, como salud y educación, o mecanismos de protección social, los cuales se organizan a través de circuitos o distritos de cobertura nacional, considerando además los requerimientos de atención especializada y concatenación jerárquica entre unidades y prestaciones, de acuerdo a los grupos urbanos establecidos. Además, se requiere la identificación de áreas en donde, dada la brecha histórica y la exclusión de ciertos grupos poblacionales, se demanda una atención intensiva o itinerante para restaurar y promover el acceso a mecanismos de garantía de derechos.
- La dotación y mejoramiento de servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado (con su respectivo sistema de tratamiento de aguas) y manejo de los residuos sólidos, enfatizando en las zonas marginales de las áreas urbanas y en áreas rurales consolidadas. Para las áreas rurales dispersas será necesario estudiar soluciones alternativas que permitan una mejora de los servicios.

La planificación de los grupos urbanos debe buscar articular funciones entre ellos, complementar proyectos y gestionar infraestructuras y equipamientos especializados para lograr una mejora en las capacidades de sus territorios. Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados deberán prever reservas de suelo para equipamientos de salud, educación y áreas verdes recreativas, de acuerdo a las necesidades existentes en su territorio.

Cada tipo de red de asentamientos humanos o grupos urbanos tiene requerimientos particulares que le permiten potenciar sus funciones en el contexto nacional. El cuadro que se muestra a continuación resume las articulaciones necesarias para reforzar, para cada tipo de grupo urbano, en función de proyecciones de población hacia el año 2025, identificando los requerimientos básicos de equipamiento. El objetivo es articular las capacidades nacionales desde una visión que potencia la complementariedad, para lo cual se plantea una distribución selectiva de infraestructuras, procurando equilibrar las intervenciones en el territorio.

Cuadro 8.1: Funciones según tipología de grupos urbanos

Caracterización	Tipología de Grupo Urbano			
	De Sustento	De Vinculación Regional	De Estructuración Nacional	De Articulación Internacional
Población al 2025	Rango entre 75.000 y 100.000 habitantes	Rango entre 250.000 y 500.000 habitantes	Rango entre 750.000 y 1'000.000 habitantes	Rango > 2'000.000 habitantes
Educación	Educación básica, media, bachillerato. Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas taller y centros de investigación experimental.	Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas de taller, y centros de investigación experimental de acuerdo a vocaciones productivas.	Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 50.000 a 100.000 estudiantes.	Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 100.000 a 250.000 estudiantes.
Salud	Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios médicos y dentales.	Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios médicos y dentales, centros de rehabilitación física. Hospitales generales y clínicas.	Hospitales de especialidades.	Hospitales especializados y de especialidades.
Temas Productivos	Centros de acopio, bancos de semillas, venta de productos agrícolas.	Concentraciones de industrias y manufacturas, empresas transportistas.	Economía de tecnología, plataformas productivas (relacionados a las universidades).	Servicios financieros, economía de alta tecnología, parques industriales.
Movilidad, Energía y conectividad.	Red vial secundaria, con dos carriles por sentido.	Red vial secundaria, con dos carriles por sentido.	Aeropuertos nacionales, red vial secundaria con dos carriles por sentido. Puertos nacionales.	Aeropuertos y puertos internacionales, transferencias multimodales, red vial principal con tres carriles por sentido.

Fuente: SENPLADES, 2009
Elaboración: SENPLADES.

8.3.2. Productividad, diversificación productiva y generación de valor agregado de los territorios

La productividad territorial requiere de sinergias entre los diferentes sistemas productivos, tanto rurales como de los grupos urbanos, para que en cada uno de ellos se perfilen estrategias que promuevan la economía endógena. Es importante relevar el concepto de productividad sistémica por encima del de competitividad, pues se pretende aprehender el funcionamiento de sistemas tipo red, que tiendan a perfeccionarse en el sentido de servir mejor a un modelo de desarrollo que privilegie las articulaciones y complementariedades para el mejoramiento de las condiciones de vida, las capacidades y potencialidades humanas. La competitividad se piensa desde las posibilidades de integración en distintos niveles, tal como demandan los procesos de *globalización*. Es decir, la integración de las regiones hacia lo nacional y la integración de lo nacional con lo macro-regional y lo mundial.

Para superar la dicotomía entre lo urbano-rural, en que la producción agrícola entra en el sistema nacional e internacional, sin que exista una relación de consumo hacia los nodos urbanos más cercanos, y en la que los centros urbanos ofrecen servicios y productos que tienen poca relación con la producción material y humana local, es necesario: la conformación o fortalecimiento de la estructura policéntrica, desde una perspectiva de cadena de valor y generación de empleo, que implica fortalecer los nodos de *sustento (agro)productivo*, correspondientes a los ámbitos básicos del desarrollo rural: luego, vincular estos nodos a la productividad sistémica, en un enfoque diversificado en varias escalas correspondientes con las diferentes tipologías de grupos urbanos establecidas. En estas tipologías, el grupo *de vinculación regional* se debe

especializar en procedimientos primarios (industrias o manufacturas de primer orden, procedimientos de uno o dos productos primarios); los *grupos de estructuración nacional* se deben enfocar hacia procedimientos avanzados (industrias especializadas donde confluyen varios productos primarios); y los *grupos de articulación internacional* se deben orientar en procedimientos especializados (industria de (alta) tecnología, especialización científica). Otra entrada de especialización productiva, con un alto potencial redistributivo, es el turismo.

8.4. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria

El Buen Vivir en los territorios rurales se sustenta en pilares fundamentales uno de los cuales es recuperar la producción nacional de alimentos, principalmente campesina, para garantizar la reproducción social de todos los habitantes de las zonas rurales y articular el desarrollo rural equitativo al desarrollo nacional. Esto implica democratizar el acceso a los medios de producción, principalmente tierra, agua, mercados y créditos; así como garantizar la prestación de servicios básicos en los territorios rurales. La estrategia territorial nacional, fundamentada en el análisis de varios estudios. Brassel (2008: 11) considera que, para llevar el desarrollo endógeno a los territorios rurales, se debe avanzar hacia un modelo de agroproducción sobre la base de la asociatividad, mediante la identificación de unidades de producción agrícolas (UPAs) óptimas para cada caso, que permitan manejar con eficiencia económica la producción agropecuaria y que logren incluir varios parámetros como son la generación de empleo, de ingresos y de riqueza (valor agregado neto).

Para que este modelo pueda prosperar se requiere de un contexto de soporte básico al desarrollo y el Buen Vivir en los territorios rurales. Este contexto se relaciona con: la democratización de los medios de producción, en particular el acceso a tierra, agua, crédito y conocimientos; la promoción de cadenas cortas, la diversificación de la producción; la asociatividad; la disponibilidad de infraestructura de movilidad adecuadas, entre otros. Por otra parte, es necesario mejorar los servicios básicos de los asentamientos rurales, y crear incentivos hacia actividades comerciales y del sector terciario en las poblaciones rurales. Cada territorio rural de cada provincia requiere de un análisis específico de sus potencialidades productivas, y de las condiciones estructurales en las cuales se ha desenvuelto la población rural, incluyendo las especificidades en cuanto a capacidades humanas, incentivos y apoyos.

8.4.1. El contexto territorial básico de sustento al desarrollo rural

Las políticas de desarrollo de la producción asociativa, sea esta agrícola, pecuaria, silvícola, de pesca, o acuícola, se complementan mediante un contexto de soporte que integre los conceptos de cadena corta y diversificación de la producción, en base a:

- Un ámbito espacial con una producción suficientemente diversificada para tener un nivel básico de complementariedad y amplitud de la oferta producida, tanto para consumo humano como para procesamiento artesanal.
- Un contexto de priorización a la producción autóctona en base a la biodiversidad del medio, potenciando la diversificación de la producción, como parte del reconocimiento a los saberes y conocimientos, reconociendo un Estado plurinacional.
- Una oferta de micro servicios, cerca de los espacios de producción o dentro del mismo contexto espacial de sustento, para que los ingresos económicos tengan un destino interior, y produzcan una base más amplia de consumo local.
- Una base mínima de asociatividad que permita que los productores tengan un apoyo organizacional que defienda sus intereses frente a los procesos de procesamiento, comercialización y distribución de sus productos.

8.4.2. La diversificación de la producción agroalimentaria: soberana, sana, eficiente

La producción primaria o rural deberá considerar tres principales mercados, en el siguiente orden: el consumo interno que permita garantizar la soberanía alimentaria; la producción para la industria nacional con miras a encadenamientos productivos, generación de empleo y valor agregado a la producción; y la exportación, considerando la inserción inteligente y soberana en el mundo mediante la ubicación de mercados alternativos de productos y destinos.

La distribución actual de la producción primaria en el país es muy heterogénea; ciertas áreas se dedican casi exclusivamente a productos agrícolas de exportación, mientras otras a la producción de alimentos para el consumo interno. En general hay una producción deficiente para el desarrollo industrial o manufacturero. Si bien existen algunos productos que presentan excedentes nacionales, como es el caso de la leche y el arroz en ciertos momentos del año.

Diversificar la producción es un eje importante para establecer los ámbitos de sustento al desarrollo rural, en particular para asegurar las cadenas cortas y el retorno de los flujos de riqueza a los espacios rurales. Además, esto diversifica las fuentes de ingresos, haciendo la economía local menos dependiente de flujos de mercados locales, nacionales e internacionales. La misma diversificación introduce otros conceptos de eficiencia que van más allá de la producción agrícola misma, incorporando todo el ciclo de los productos hasta el consumo, porque reduce costos e impactos de transacciones y de transporte. Finalmente, contribuye a un desarrollo sustentable, porque un espacio de producción diversificada desde el punto de vista biológico, en contraste con grandes extensiones de monocultivos, ocupa menos fertilizantes o pesticidas, y puede fácilmente controlar sus cultivos en base a prácticas agro-ecológicas.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La misma que se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir tanto en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. El reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, el incentivo a la agroecología y la diversificación productiva, deben ncomplementarse con la identificación y planificación de los requerimientos de abastecimiento nacional de alimentos, en consulta con productores y consumidores; así como el impulso a políticas fiscales, tributarias, arancelarias, que protejan el sector agroalimentario nacional, para evitar la dependencia en la provisión de alimentos. Los retos fundamentales en cuestión de soberanía alimentaria que se presentan están en la aplicación al derecho a la alimentación; en la implementación de reformas redistributivas; en la regulación a la agroindustria; y en la necesidad de definir un nuevo modelo de desarrollo para el sector agropecuario.

En términos de planificación territorial, la zonificación del uso del suelo agrícola debe realizarse en función de la aptitud del mismo, considerando vocaciones productivas existentes, y deberá velarse por el cumplimiento en el uso establecido. También se deberán incorporar mecanismos para la democratización de los medios de producción (tierras, agua, créditos y mercados) así como gestionar sistemas de almacenamiento, de riego y de movilidad, adecuados para fomentar la producción. El mejoramiento de la productividad rural requiere además de centros de apoyo técnico y capacitación, así como de la promoción de centros de investigación y desarrollo aplicados a la producción agropecuaria de acuerdo a las potencialidades existentes.

8.5. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad

Las infraestructuras de movilidad, energía y conectividad son poderosas estructuras que atraviesan el territorio nacional con diferentes densidades y calidades. Son inversiones de alto costo e impacto que requieren un cuidadoso análisis para su implantación. Por tal motivo, las infraestructuras en cuestión deben ser jerarquizadas de modo que generen corredores adecuados para los intercambios y flujos de acuerdo a cada tipo de territorio. Esto permite una selectividad estratégica de la inversión para consolidarla como apoyo a la transformación de largo plazo que el país requiere, y a su vez reducir los eventuales impactos negativos y la generación de riesgos sobre el territorio.

8.5.1. Movilidad: eje vertebral y enlaces horizontales

El término movilidad está enfocado a considerar todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales; y también está enfocado a la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización. Constituye el conjunto de desplazamientos de bienes y personas que se producen en un

entorno físico y/o ámbito determinado. Estos desplazamientos son realizados en diferentes modos de transporte: terrestre, aéreo, fluvial, marítimo. Es necesario diferenciar entre movilidad, que se refiere a todo el colectivo de personas y objetos móviles, mientras que el «transporte» sólo considera traslados de tipo mecánico, olvidando el componente social y volitivo, que es el deseo y la voluntad de trasladarse en óptimas condiciones. En la actualidad, se habla de movilidad sustentable como la satisfacción en tiempo y costos razonables de los desplazamientos requeridos minimizando los efectos negativos en el entorno, y mejorando la calidad de vida de las personas. La movilidad sustentable en el Ecuador requiere de un mayor y más eficiente flujo interno y externo de bienes y personas. Para lograr este objetivo se requiere un enfoque de movilidad intermodal y multimodal.

La gestión de la movilidad supone, ante todo el análisis de la situación actual del transporte de mercancías y pasajeros, basado en la demanda y el destino, así como una serie de herramientas destinadas a apoyar y fomentar un cambio de actitud y de comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzca a modos de transporte sostenibles. Adicionalmente a esto, es importante contemplar el factor de riesgos en cuanto a la infraestructura para la movilidad, considerando además que el Ecuador es un territorio que presenta una alta concentración de amenazas ambientales (fallas geológicas, alto vulcanismo, el fenómeno de El Niño) que generan una vulnerabilidad de la población y una restricción de los flujos de bienes y personas ante dichos eventos.

La infraestructura es el soporte físico para que se realicen las actividades productivas y la organización del sistema de asentamientos. La intervención en estos aspectos se identifica con la capacidad de un país o región para estructurar y establecer un modelo económico-territorial propio y diferenciado. La infraestructura está constituida por todo el capital fijo, o capital público y privado fijo, que permite el amplio intercambio de bienes y servicios, así como la movilidad de los medios de producción.

La red vial del Ecuador es amplia en cobertura; sin embargo, la falta de jerarquización hace que el mapa vial sea fragmentado e ineficiente. La Panamericana es el corredor central del país. Desafortunadamente, es una infraestructura poco homogénea con diferentes jerarquías a lo largo de su extensión. La velocidad promedio de su recorrido es de 60 km/h.

La estrategia territorial nacional caracteriza a este eje vertebral como estructurante de nivel nacional e internacional, pues conecta al país con Colombia hacia el Norte y con Perú hacia el Sur. Dicha caracterización implica una estandarización de las características básicas de la vía, incluyendo la velocidad de diseño, el tipo de acceso directo, los tipos de cruce, etc.

En un segundo nivel, se considera una serie de enlaces horizontales o corredores longitudinales, que vinculan los nodos de estructuración nacional, además de conectarse con el eje vertebral. Las vías de este nivel aportan al desarrollo industrial y a la promoción de encadenamientos productivos, sumando al modelo de desarrollo endógeno.

Un tercer nivel, finalmente, completa la red vial del país. Este nivel forma circuitos cortos en el sistema jerárquico de corredores, complementando al segundo y primer nivel. De ese modo se genera un sistema nacional articulado y jerarquizado.

Para obtener una visión integral del sistema vial es necesario entender las infraestructuras fundamentales que la componen. Por un lado están los puertos y aeropuertos, y por otro están los puentes y terminales terrestres. A esto debe añadirse el fragmentado transporte ferroviario, relegado al olvido por muchos años, que requiere una rehabilitación integral como medio de transporte de pasajeros, y como medio para impulsar la estrategia de desarrollo turístico del país.

Los puertos son muy importantes para el comercio exterior y la comunicación con áreas peninsulares del país. Hay cuatro puertos localizados estratégicamente a lo largo de la Costa que funcionan y manejan volúmenes de carga distintos: Puerto Esmeraldas, Puerto de Manta, Puerto de Guayaquil, Puerto Bolívar en Machala. Estos se complementan con una importante red de puertos artesanales, de importancia estratégica para el comercio pesquero nacional.

En el sector del transporte aéreo hay debilidades en la aplicación y control del cumplimiento de normas nacionales e internacionales en lo relacionado con la navegación aérea, el funcionamiento

de aerolíneas y la prestación de servicios aeroportuarios. Frente a esta situación es necesaria una clara jerarquización aeroportuaria, una mejora en la calidad del servicio, y mejorar el cumplimiento de normativas en cuanto a seguridad aérea. El manejo adecuado de estas infraestructuras es clave para el desarrollo turístico, tanto interno como externo.

Finalmente, cabe remarcar que una adecuada categorización de estas infraestructuras nacionales requiere una articulación con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto a gestión del suelo para garantizar la disponibilidad de equipamientos y servicios complementarios. Para el tratamiento adecuado de la vialidad, construcción, reparación, mejoramiento y mantenimiento de las vías, se deberá propiciar el trabajo mancomunado entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, mediante el establecimiento de acuerdos que permitan una clara responsabilidad de funciones, y que también permitan la complementariedad entre sistemas de movilidad y transporte. Esto requiere, además, velar por el buen servicio y gestionar mejoras en los sistemas de transporte público local, garantizar el cumplimiento de las distancias de afectación a las vías nacionales y establecer normativas locales para el diseño vial adecuado. Desde el ámbito local se debe avanzar en la elaboración de normativas para el adecuado uso del espacio público, privilegiando el transporte público y los sistemas alternativos de movilidad no motorizados.

8.5.2. Generación, transmisión y distribución de energía

En los últimos 15 años, el país ha experimentado una fuerte dependencia de combustibles fósiles, generando un cambio notable en su matriz energética. La energía eléctrica producida de fuentes térmicas equivale al 43,3% en la actualidad, mientras las provenientes de fuentes hidroeléctricas es de 45,3% (CONELEC, 2009).

El desarrollo del sector energético es estratégico para el Ecuador. En esta perspectiva el desarrollo del sector deberá garantizar el abastecimiento energético a partir de una apuesta a la generación hidroeléctrica que permita reducir de manera progresiva la generación termoeléctrica y un fortalecimiento de la red de transmisión y subtransmisión, adaptándola a las actuales y futuras condiciones de oferta y demanda de electricidad. Esto deberá complementarse con la inserción paulatina del país en el manejo de otros recursos renovables: energía solar, eólica, geotérmica, de biomasa, mareomotriz; estableciendo la generación de energía eléctrica de fuentes renovables como las principales alternativas sostenibles en el largo plazo.

Todas estas intervenciones deberán mantener el equilibrio ecológico de las fuentes, para lo cual deberán respetarse exigentes normativas ambientales. Todo ello estará acompañado por políticas de distribución equitativa de la energía, pues es un insumo imprescindible para la industria nacional y el desarrollo productivo del país.

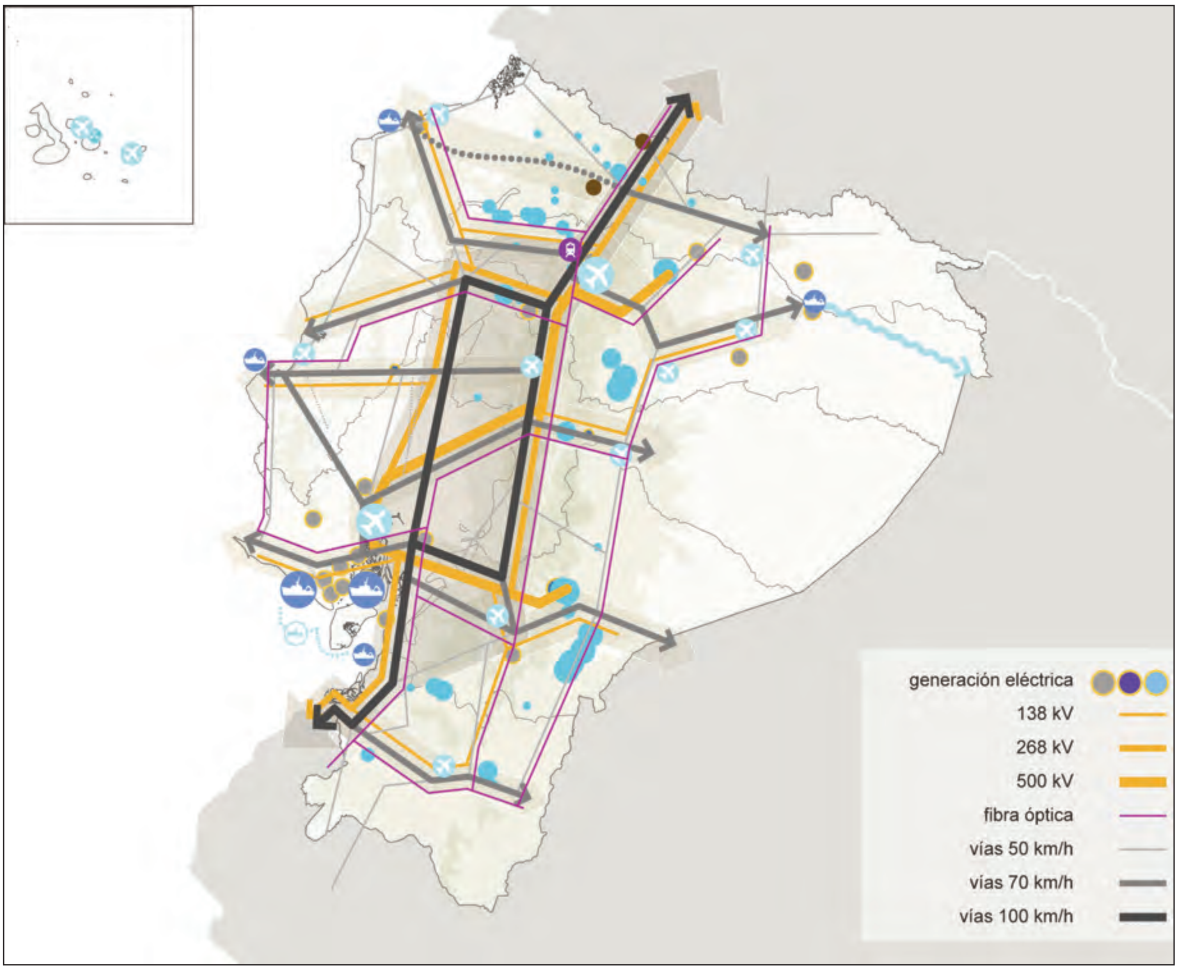
Desde el ámbito local, se debe gestionar la mejora y ampliación del alumbrado público de las localidades, así como también la elaboración de normativas específicas para los cascos urbanos históricos, en cuanto al manejo de las redes de energía y conectividad. Se deberá priorizar la extensión de las redes eléctricas y de conectividad para zonas rurales, dando facilidades y gestionando de manera conjunta con la comunidad su implantación; y también velar por el cumplimiento de la normativa eléctrica en cuanto a las distancias y afectaciones que deben mantener los cables de alta y media tensión, en zonas urbanas, rurales y naturales.

8.5.3. Conectividad y telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones se ha desarrollado de manera asimétrica en los últimos años en el Ecuador. Por una parte se evidencia un permanente crecimiento en la oferta y demanda de telefonía móvil y, por otra, un estancamiento en la oferta de telefonía fija. La tendencia en el mercado mundial demuestra que la telefonía fija todavía puede seguir desarrollándose a partir del uso de nuevas tecnologías y ofrecer nuevos servicios, bajo el concepto de convergencia de servicios, tales como *triple play* (televisión, telefonía e internet), banda ancha, etc. Por otro lado el acceso a internet muestra un desequilibrio que privilegia los centros poblados principales.

A nivel nacional se identifica la necesidad de extensión de la red de telefonía fija y el acceso a internet en el territorio nacional, desarrollando nuevas infraestructuras en zonas urbano-marginales y rurales del país, que permitan democratizar el acceso en escuelas públicas, centros comunitarios y oficinas públicas en todos los niveles de Gobierno.

Mapa 8.3: Corredores jerárquicos de infraestructura de movilidad, conectividad y energía



Fuente: Energía eléctrica (Plan de expansión del sector eléctrico-MEER y Transelectric 2008), Conectividad-fibra óptica (Corp. Nac. Telecomunicaciones, Fondo Solidaridad, 2009), Vialidad (MTOP, 2008), Puertos (Dig. Mer, 2005; IGM, 2003), Aeropuertos (DAC, 2003).

Elaboración: SENPLADES.

8.6. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables

El Ecuador es un país multidiverso en paisajes, relieves y recursos naturales. El patrimonio natural ecuatoriano es un recurso estratégico de importancia nacional para el Buen Vivir, que debe ser utilizado de manera racional y responsable garantizando los derechos de la naturaleza, como lo establece la Constitución. El paisaje natural ecuatoriano, formado por áreas naturales, agropecuarias y urbanas, debe ser entendido como un solo territorio con diferentes usos y vocaciones, conformado por recursos renovables y no renovables, cada uno con sus particularidades específicas y una serie de presiones y conflictos que deben encontrar soluciones integrales en cada intervención.

El adecuado manejo del patrimonio natural es la base del desarrollo nacional, considerando además que la estrategia de largo plazo enfatiza en la sociedad del bioconocimiento, la estrategia territorial debe enfocarse en el respeto, conservación y uso y manejo racional y responsable de todas las áreas de cobertura natural del país.

8.6.1. Biodiversidad terrestre y marina

El Ecuador es uno de los 17 países megadiversos del mundo. Es el lugar con mayor concentración de especies, albergando entre un 5 y 10% de la biodiversidad del planeta. En la actualidad, más de la mitad de la superficie nacional tiene cobertura natural.[72] El país cuenta con el Archipiélago de Galápagos, el cual es un laboratorio viviente de la evolución de las especies, y con la Amazonía, una reserva natural mundial, con un patrimonio natural y ecológico sin comparación a nivel mundial en términos de biodiversidad. Sin embargo, la conservación y la valorización e inserción activa de esta riqueza no se ha visto reflejada en su verdadera magnitud.

A pesar de la existencia de ciertas áreas que actualmente gozan de categorías de conservación, al ser parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), es deber del Estado conservar «todas» las áreas naturales (terrestres y marinas) que aún existen en el territorio nacional, y no únicamente las que se encuentran delimitadas por el PANE; ya que de los procesos ecológicos de las áreas naturales depende el equilibrio de la naturaleza, tanto de la vida humana como del resto de seres vivos.

La Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, como un elemento indispensable, que debe ser respetado para alcanzar el Buen Vivir (*sumak kawsay*). La visión capitalista de los países industrializados de relegar a la naturaleza a espacios limitados arbitrariamente no puede ser asumida por el Ecuador, donde la situación es diferente, y el 52% del territorio nacional posee una cobertura vegetal natural importante, una nueva visión de conservación, tratamiento, uso responsable y recuperación que garantice el respeto de todas y cada una de las áreas naturales, independientemente de su singularidad en términos de biodiversidad, estado o vulnerabilidad, es imprescindible. Se reconoce la necesidad de mejorar la conservación y recuperación de las áreas del PANE, pero también se considera que las políticas deben enfocarse a toda la cobertura natural. El reto es mirar un activo económico con potencial para dinamizar al país, para lo cual se requiere invertir en conocimiento, tecnología y manejo adecuado.

Los ecosistemas terrestres continentales que actualmente no se encuentran representados en el PANE se localizan de manera especial en la Costa, los Andes Australes y la Amazonía Sur (TNC, 2007). Las áreas de prioridad marina son: los sistemas submareales de San Lorenzo; los fondos duros submareales en Galera-Muisne; los sistemas coralinos y fondos rocosos de la Isla de la Plata, la zona marina del Parque Nacional Machalilla con sus arrecifes coralinos y fondos rocosos; y Santa Elena con sus recursos intermareales, submareales rocosos y de aguas profundas (TNC, 2007).

También es indispensable considerar a aquellos ecosistemas frágiles, que por sus funciones, sensibilidad y alto grado de amenaza deben ser tratados de una manera especial. Estos ecosistemas son principalmente los manglares y los páramos. Los primeros, aparte de ser el hábitat de una gran diversidad de especies y cumplir funciones de barreras naturales contra inundaciones, son amenazados por la construcción de camaroneras, mientras que los segundos, indispensables para la reserva de agua dulce, son amenazados por el crecimiento acelerado de la frontera agrícola, la contaminación y la quema, por lo que la necesidad de protegerlos es importante.

En el caso de la Amazonía, la zona centro-norte se ha visto influenciada por la explotación petrolera y la infraestructura vial asociada, lo que ha ocasionado cambios ambientales y pérdida de biodiversidad y requiere procesos de remediación, restauración o recuperación. En el caso de la Amazonía centro-sur, que hasta hoy se ha mantenido aislada y relativamente imperturbada, pero que en la actualidad se enfrenta al fenómeno de la explotación minera, se requiere que el Estado considere todas las medidas necesarias para garantizar que los impactos, aunque inevitables, sean reducidos al máximo.

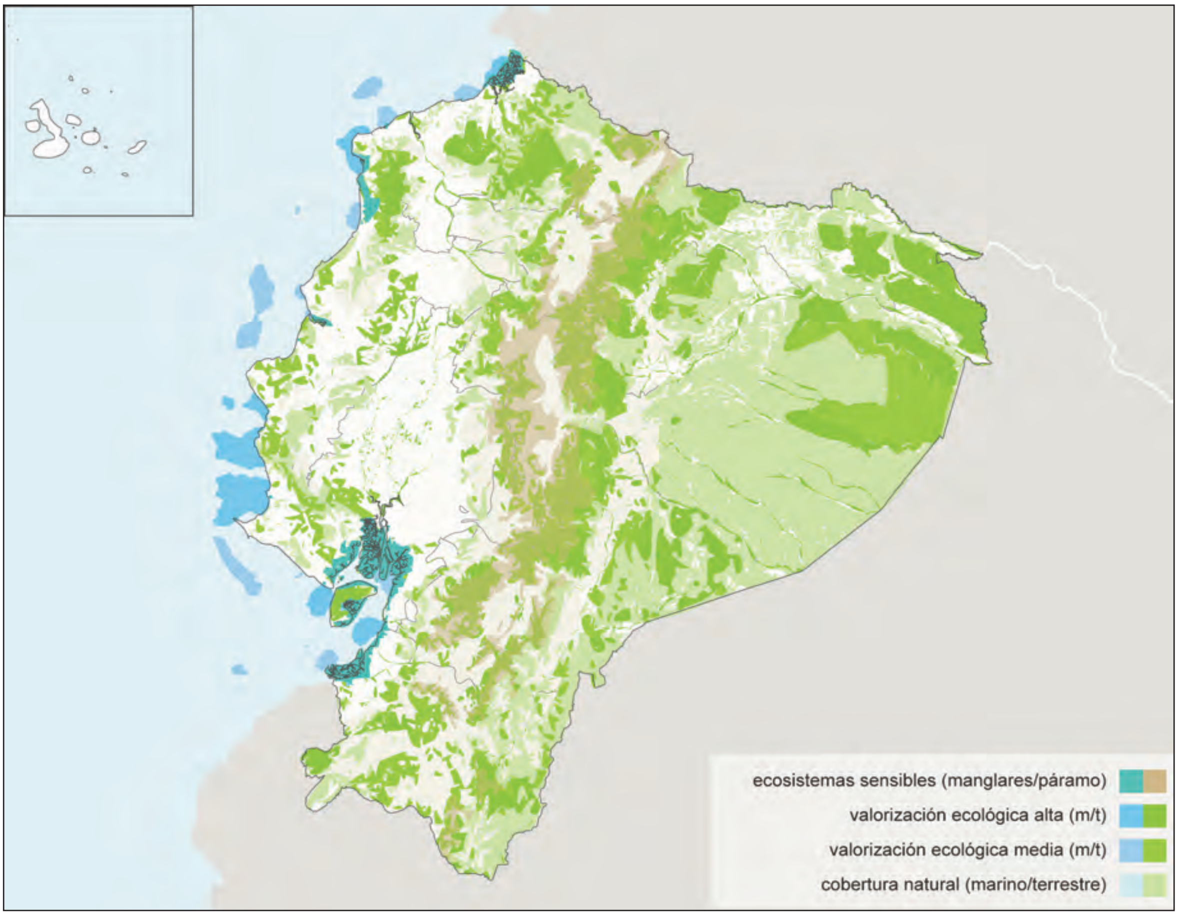
[72] «Las áreas de cobertura de vegetación natural constituyen el 52% del territorio ecuatoriano de los cuales un 17% están conformados por el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), conformado por el sistema nacional de áreas protegidas y bloques protectores. Adicionalmente a ello, se suman las áreas de protección marina, 1.164 km^2, y 47.098,58 km^2 de protección del Archipiélago de Galápagos» (MCPNC, 2009).

Para lo cual será necesario trabajar de manera mancomunada con las nacionalidades y pueblos que habitan estas zonas.

Cabe resaltar que todas las áreas protegidas deberán contar con planes de manejo ambiental, mientras que para aquellas áreas degradadas o en peligro de degradación por distintos procesos productivos es necesario impulsar procesos de gestión o remediación ambiental.

En suma, la naturaleza posee un valor directo e indirecto en las actividades de la sociedad. La bio-diversidad debe ser entendida como fuente importante de ciencia, tecnología y actividad económica derivada, garantía de la soberanía y seguridad alimentaria, fuente del turismo nacional e internacional o fuente de oxígeno, en el caso de los bosques, con una potencial importancia en el mercado de bonos de carbono, a nivel mundial.

Mapa 8.4: Valorización de cobertura natural terrestre y marina



Fuente: Vegetación remanente por ecosistema continental (PROMSA, 2002; EcoCiencia, 1999). Identificación de vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental (EcoCiencia, TNC, CI, MAE, 2006).
Elaboración: SENPLADES.

La gestión de la biodiversidad terrestre y marina requiere del involucramiento activo de las comunidades en la gestión sostenible de las áreas naturales y sus zonas de amortiguamiento. Además, es importante fomentar la recuperación de suelos degradados, fomentar la reforestación y el manejo sostenible de la tierra. Esto implica también un riguroso control para limitar el crecimiento de la frontera agrícola en base a una identificación de usos del suelo en función de vocaciones y capacidades productivas.

8.6.2. Gestión de cuencas hidrográficas y recursos hídricos

El agua es un derecho fundamental del ser humano. Es deber del Estado garantizar su adecuado uso y distribución, priorizando el consumo humano a otros usos, entre los que se encuentran el riego, la soberanía alimentaria y otras actividades productivas, para lo cual es necesario un adecuado control de la contaminación de todas las fuentes hídricas.

En cuanto a disponibilidad de recursos hídricos, el Ecuador es un país privilegiado. Sin embargo, la distribución de la escorrentía en el interior del territorio es irregular lo que provoca zonas con gran déficit, problema que se agrava en el caso de grandes concentraciones urbanas y la escasa conciencia ciudadana sobre su adecuado manejo y preservación. En la vertiente del Pacífico, la disponibilidad de agua es de 96.110 m^3/año/hab. y en la vertiente Amazónica es de 111.100 m^3/año/hab. La estrategia territorial busca lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cada una de sus cuencas hidrográficas.

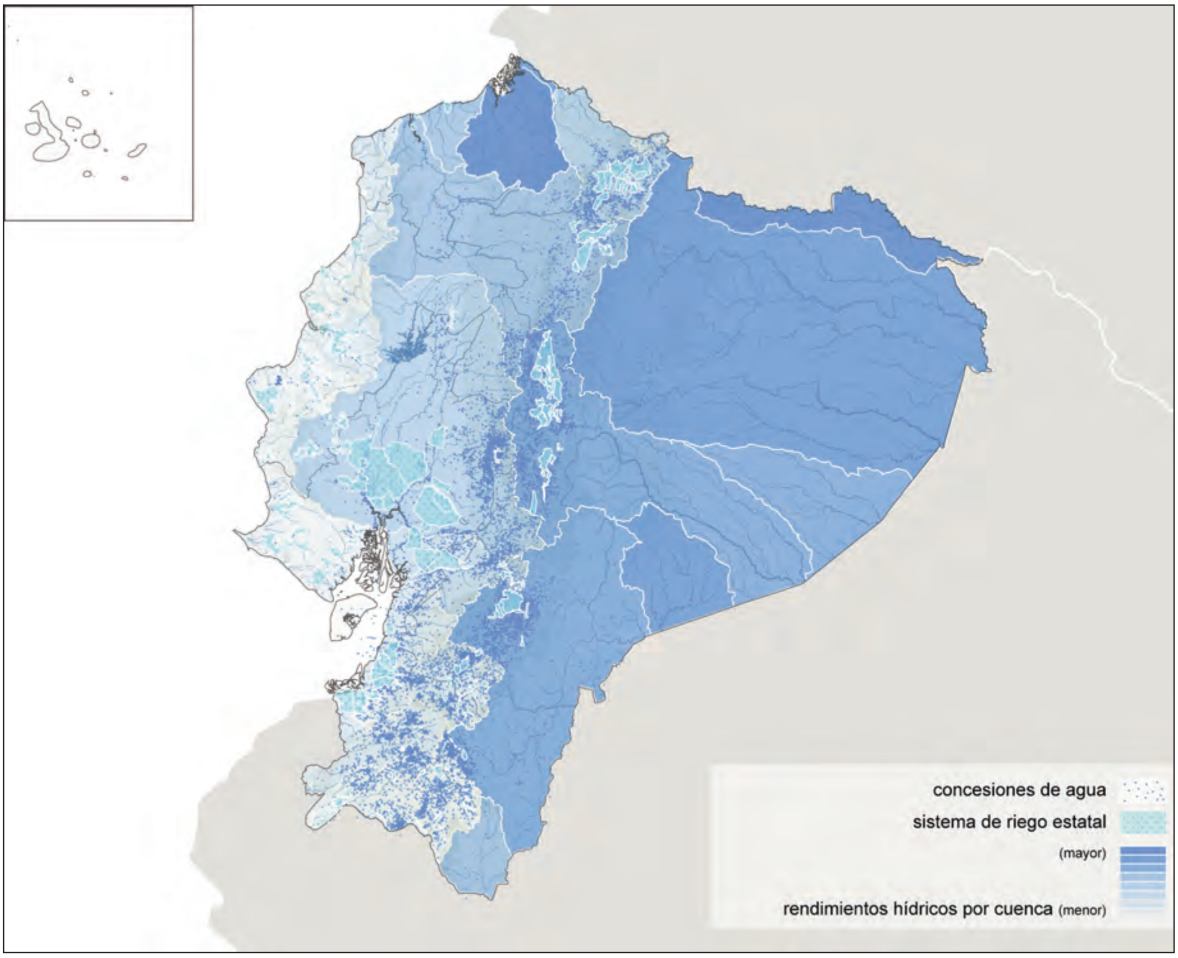
El agua para consumo humano (potabilizada o entubada) abastecía en 2006 a un 67% del total de hogares del país (82% en zonas urbanas y 39% en zonas rurales), siendo uno de los retos para el país impulsar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable.

En cuanto al agua para riego, esta cubre una superficie del 30% de las áreas cultivables del país. El riego por superficie se utiliza en el 95% de las superficies regadas en el país, mientras que la aspersión y el riego localizado se han desarrollado especialmente en la Costa para cultivos de exportación y en la Sierra para el sector florícola. El 88% de los regantes son minifundistas y disponen entre el 6 y el 20% de los caudales totales disponibles para riego, mientras que entre el 1 y 4% del número de regantes son terratenientes y disponen de entre el 50 y 60% de estos caudales, lo que demuestra la terrible inequidad en la distribución. Existen 2.890,29 m^3/s legalmente concedidos, distribuidos a nivel nacional de la siguiente manera: 88% Sierra, 11% Costa y 1% Amazonía y Archipiélago de Galápagos. Estimando un promedio de uso legal del agua que no sobrepasa el 60% del caudal total usado en el Ecuador. Frente a esta realidad, se establece la necesidad de fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola.

En cuanto al uso del agua para generación de energía, ha existido una disminución en el porcentaje de energía generada por fuentes hídricas. En 1994 representaba el 58%, habiendo disminuido al 42% en el año 2006, debido a la falta de inversión en este sector y el incremento de utilización de termoeléctricas, lo que ha dado lugar a situaciones periódicas de racionamiento eléctrico en el país. En este contexto, el Estado tiene como uno de sus más importantes proyectos el cambio de la matriz energética, en el que se pretende aumentar la generación de energía por fuentes hidroeléctricas y de otras fuentes de energía renovable. Se deberá promover el uso responsable y técnico del agua con fines de hidro-generación energética.

Para complementar una visión de gestión integral, será necesario adicionalmente consolidar la cultura del buen uso del recurso agua en la sociedad, y prevenir los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías. Para que todo esto sea posible, es imprescindible una gestión interinstitucional adecuada, que permita mejorar este estratégico recurso. Finalmente, se debe tomar en cuenta la organización social requerida para la administración y gestión con enfoque de cuenca hidrográfica, considerando así la diversidad de usos y usuarios en base a la prelación constitucional y bajo el precepto fundamental de la accesibilidad universal al agua.

Mapa 8.5: Cuencas hidrográficas y sus caudales hídricos



Fuente: SENAGUA 2009.
Elaboración: SENPLADES.

La gestión de los recursos hídricos debe garantizar la dotación de agua que permita satisfacer necesidades básicas y de uso humano, pero también debe hacer énfasis en el mejoramiento de los sistemas de concesión y asignación de usos en base a criterios técnicos definidos por la autoridad única del agua. Al nivel local es fundamental impulsar la ampliación de la cobertura y calidad del servicio de agua potable, así como también garantizar la mejora de los sistemas de alcantarillado e implementar soluciones para minimizar los impactos de las descargas de desechos líquidos y contaminantes sobre cauces naturales. En el ámbito rural se debe fomentar el uso eficiente del agua para la producción agrícola.

8.6.3. Recursos naturales no renovables

Los recursos no renovables son aquellos que por su origen no son susceptibles de reproducirse ni renovarse, al menos no en tiempos históricos; es decir se «agotan». Un 19% de la superficie del territorio ecuatoriano posee importantes recursos naturales no renovables: reservas petroleras, yacimientos minerales metálicos y no metálicos, estas actividades –con todas las precauciones que se puedan implementar– tienen impacto ambiental en su entorno, directo e indirecto; sin embargo, son fundamentales en el funcionamiento de la sociedad y como fuente de divisas para el país.

En este contexto, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia sustancial de estas actividades para la economía del país, y considera que deberán darse exigiendo el estricto cumplimiento de normas ambientales y reglamentos que, a lo largo de todo el proceso de exploración, construcción, extracción y remediación, deberán considerar como eje transversal lo ambiental y demás obligaciones que establezca el Estado ecuatoriano. Por su parte, el Estado se ha comprometido a que los primeros beneficiarios de estas actividades productivas extractivas sean las comunidades aledañas a los proyectos. Así también, es necesario implementar acciones para la restauración, rehabilitación y remediación ambiental sobre las áreas extractivas existentes. Todas las zonas de extracción de recursos no renovables son una prioridad nacional, porque deberán combinar el uso racional y responsable de lo extractivo y el manejo sustentable de los demás activos ambientales del país.

Es potestad del Gobierno Nacional la gestión de los recursos no renovables en tanto sector estratégico para el desarrollo nacional. La asignación de concesiones para la exploración, prospección y explotación de recursos naturales debe realizarse bajo estrictos parámetros ambientales, considerando además la participación de las comunidades locales en las diferentes etapas de conceptualización y ejecución de los proyectos. Es importante considerar que todas las obras estructurales del Estado deberán ser debatidas con la comunidad a través de mecanismos como la consulta previa y otras formas de participación social.

Por otra parte, la actividad extractiva demanda una serie de intervenciones adicionales, tales como vías, puertos, generación eléctrica, así como los requerimientos específicos de los asentamientos humanos que generan servicios complementarios a dichas actividades productivas, por lo que la dotación de equipamientos deberá a su vez considerar los impactos ambientales adicionales y analizar sus efectos con el fin de minimizarlos.

8.6.4. Gestión integral y reducción de riesgos

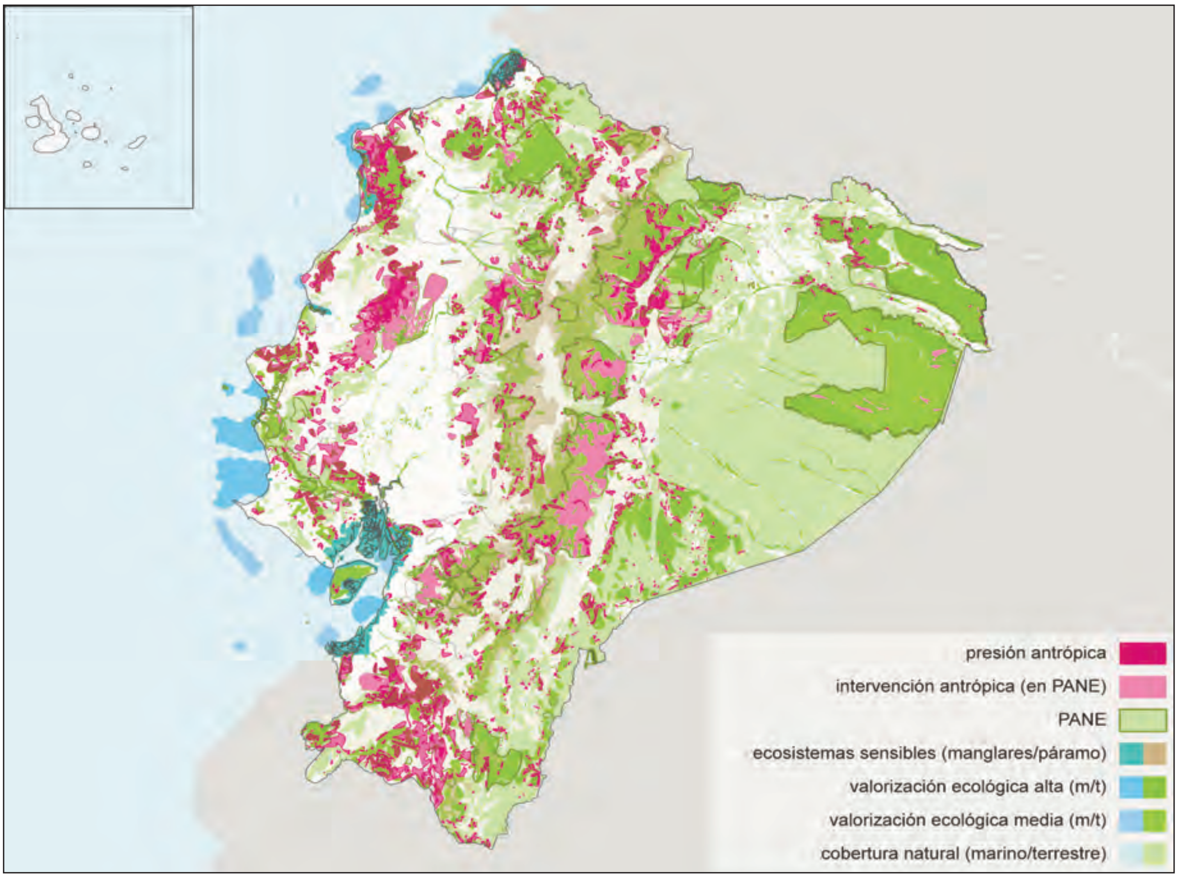
> En el Ecuador varios factores propician la concreción de amenazas, tales como abundantes precipitaciones de elevada intensidad, vertientes empinadas y de gran extensión, formaciones geológicas sensibles a la erosión, planicies fluviales con débil pendiente (cuenca del Guayas), zonas de subducción de la placa de Nazca con la placa Sudamericana (una de las más activas del mundo), que origina terremotos, erupciones volcánicas de tipo explosivo, etc. (Trujillo y D' Ercole, 2003: 111)

Sobre esta serie de manifestaciones naturales se asientan poblaciones, infraestructuras y servicios, que no necesariamente han considerado su exposición frente a una amenaza, generando un alto nivel de vulnerabilidad del territorio y que enfrentan al país a la ocurrencia de desastres de diferente magnitud. No obstante, muchos de estos desastres serían prevenibles si se adoptan medidas que pasan por un adecuado ordenamiento territorial, la planificación de la inversión, una cultura de prevención, el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores y un enfoque que privilegie la mitigación de los riesgos ya existentes.

Sin embargo, las emergencias existen en mayor o menor magnitud en todo el mundo, y en Ecuador se debe trabajar en una preparación adecuada y eficiente de la respuesta frente a desastres de diferente magnitud, porque solo el adecuado manejo de una emergencia logrará una rápida recuperación, sin repercusiones sociales y económicas importantes para el país.

En efecto, lograr convivir y minimizar los riesgos que vamos creando y recreando como sociedad es fundamental para crear territorios seguros para la vida y las inversiones. Cabe remarcar la importancia de incorporar de manera transversal la variable riesgos en la planificación y ejecución de toda obra pública a fin de reducir la vulnerabilidad de la población y las infraestructuras.

Mapa 8.6: Cobertura natural y zonas de presión antrópica



Fuente: Mapa de multiamenazas (DINAREN-MAG, INFOPLAN, INAMHI, IGM, IG/EPN, IRD, CEC, 2000).
Elaboración: SENPLADES.

8.7. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural

> La geografía cultural, en vez de discutir la influencia del medio ambiente como factor determinante en la conducta del hombre, decidió explorar la forma en que las culturas humanas han adaptado su medio ambiente (Bocchetti, 2006: 338).

A partir del reconocimiento de que el Ecuador es un país de gran diversidad cultural y étnica, y en su territorio coexisten una serie de componentes y manifestaciones culturales heterogéneas, se ha emprendido un proceso que busca superar los prejuicios en pos de vinculaciones solidarias y respetuosas de la diversidad, y de la necesidad de reconstruir y entender el Estado Plurinacional e Intercultural, donde las diferencias sean entendidas como un potencial social, para construir un país más equitativo, solidario, respetuoso y justo.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural plantea la unidad en la diversidad, para que la sociedad ecuatoriana reconozca la existencia de las nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatorianos y montubios como sujetos políticos con derechos propios. Una de las finalidades del Estado Plurinacional e Intercultural es garantizar la vigencia de los derechos a diferentes formas de libertad, de conformidad con los nuevos sujetos incluidos en el pacto social, de tal manera que ninguno adquiera preeminencia por sobre otros (Chuji, 2008: 11).

A fin de conseguir las vinculaciones solidarias y respetuosas de la diversidad, superando los prejuicios existentes, son desafíos importantes para el país: reconocer la importancia de territorios culturalmente diversos, de pueblos y nacionalidades y su paulatina conformación como circunscripciones territoriales indígenas de acuerdo a la Constitución del Ecuador, donde se deberán respetar prácticas

culturales ancestrales en un contexto de mutuo respeto; revalorizar el patrimonio edificado, proteger los sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales, fomentar el conocimiento de la diversidad cultural en la población, incentivar el turismo nacional e internacional respetando y protegiendo los territorios; y reconocer que es necesario iniciar procesos de cogestión territorial integral mediante agendas programáticas claras tanto desde los diferentes sectores, como desde los diferentes niveles de gobierno.

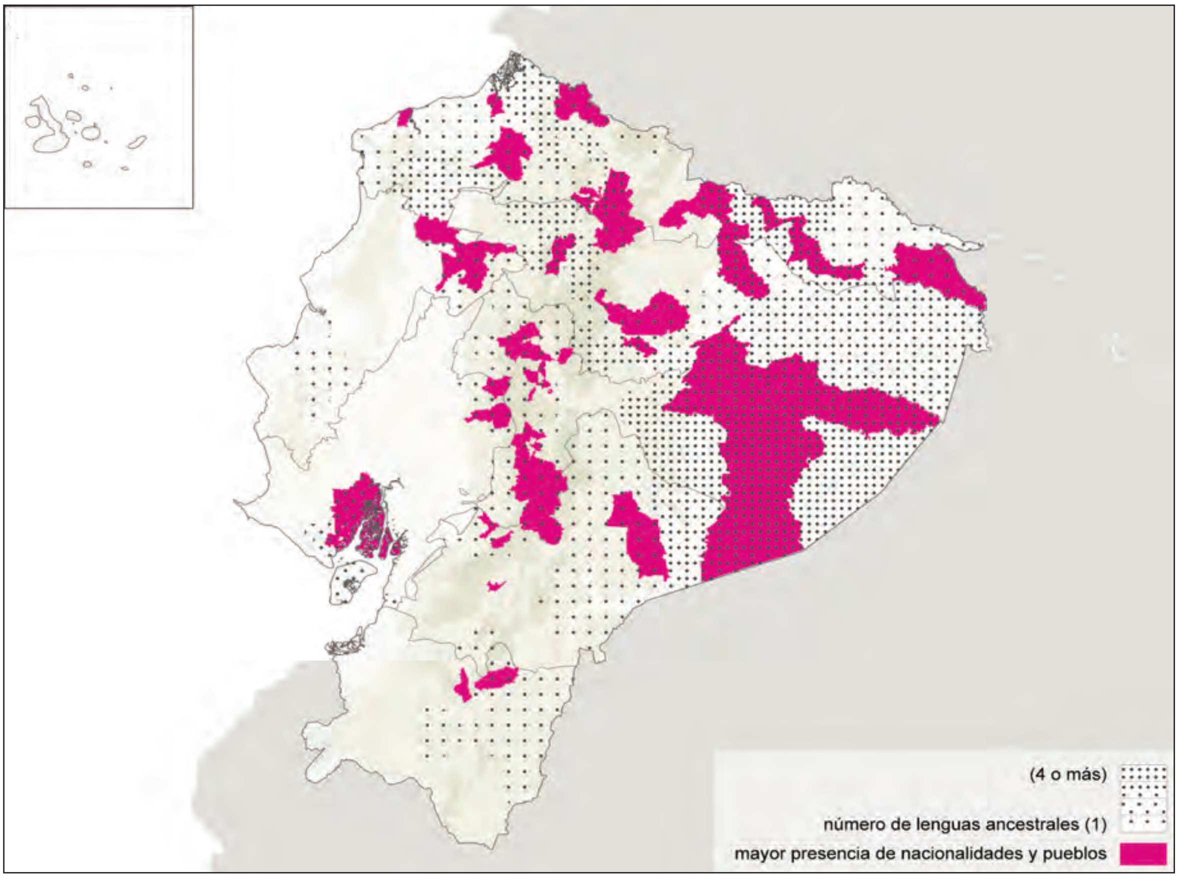
8.7.1. Los pueblos y nacionalidades del Ecuador

El Ecuador está conformado por 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. En su territorio se hablan 12 lenguas que requieren reconocerse, conocerse y potenciarse como parte de la identidad ecuatoriana y el patrimonio histórico cultural del país. Esa diversidad representa una riqueza de valor inmensurable y de cuidadoso manejo.

La diversidad cultural tiene una evidente expresión territorial. En ese sentido se busca promover políticas que permitan valorizarla y aprovecharla, generando un especial énfasis en los territorios, en busca de capacidades positivas de reequilibrio territorial y mejoramiento de servicios, en particular en temas de educación, salud y gestión institucional.

Con la estrategia se propone un modelo territorial que reconozca los derechos de los pueblos y nacionalidades para que sus prácticas de vida, conocimientos y cosmovisiones puedan ser compartidas y valoradas. Fomentar el conocimiento de la diversidad cultural del Ecuador es un elemento básico para el desenvolvimiento de pueblos y nacionalidades, así como la definición de las circunscripciones territoriales y la formulación de los planes de vida de los pueblos y nacionalidades, los cuales se integrarán de manera progresiva al Plan Nacional para el Buen Vivir.

Mapa 8.7: Mayor presencia de pueblos y nacionalidades y lenguas ancestrales



Fuente: SIISE 4.5, Lenguas: INEC, 2001.
Elaboración: SENPLADES.

8.7.2. Patrimonio cultural y turismo

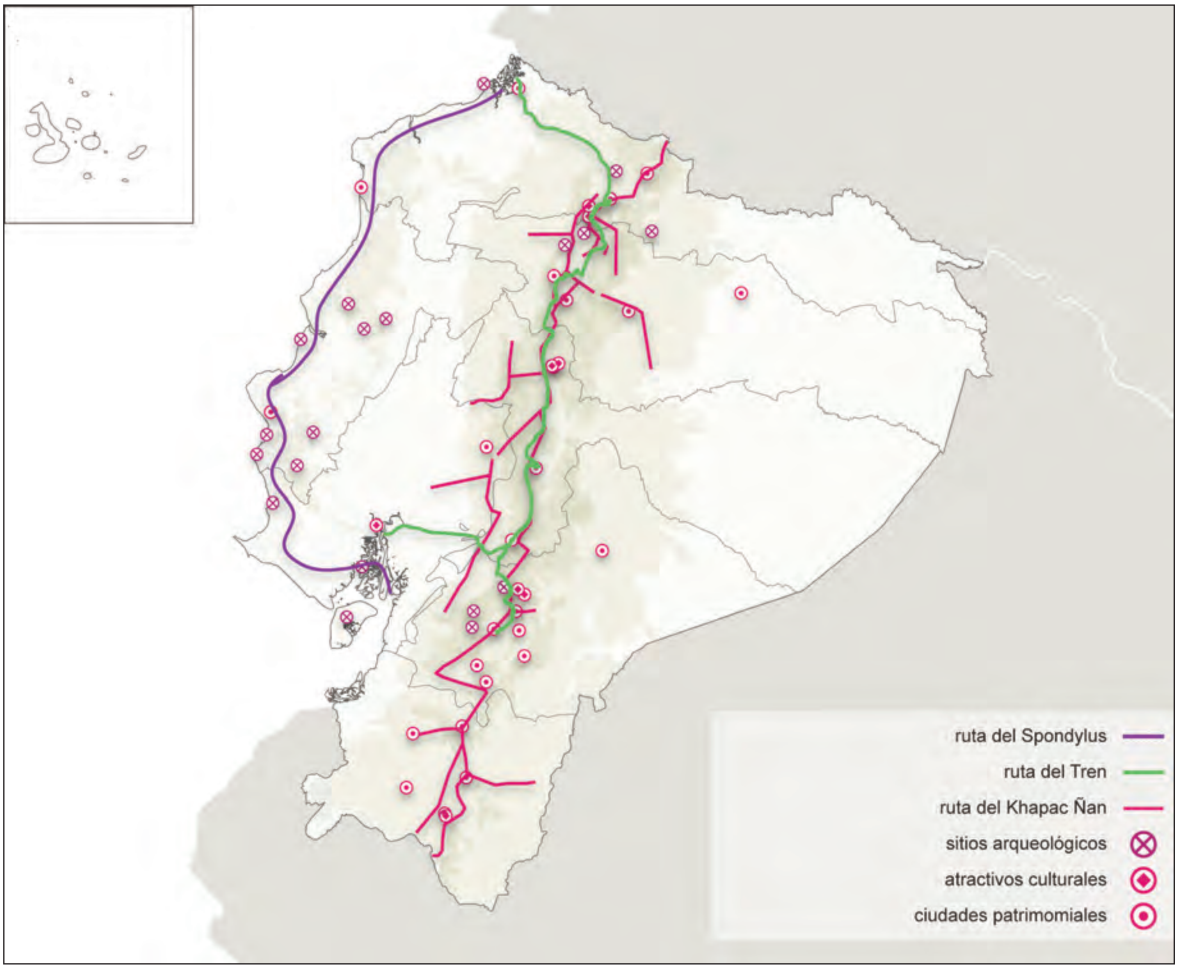
El patrimonio cultural tangible e intangible ecuatoriano está conformado por sus lenguas y formas de expresión; edificaciones, espacios y conjuntos urbanos; documentos, objetos y colecciones; y creaciones artísticas, científicas y tecnológicas. Todos estos elementos generan un bagaje cultural ecuatoriano muy rico, que se expresa de múltiples formas. Sin embargo, la ausencia de una reflexión sostenida y profunda sobre la cultura y sus relaciones con las demás instancias de la vida social (economía, desarrollo social, política, manejo ambiental, educación, salud, etc.) como consecuencia de una falta de liderazgo del Estado, generan una paulatina pérdida material e inmaterial de esta base cultural. Frente a esto es urgente el reordenamiento del sector cultural de carácter público, con el fin de reforzar la creación de un nuevo sistema de valores expresado en el reconocimiento de las diversas identidades, en las cuales nos podamos reconocer todos y todas, y potenciar las ricas tradiciones heredadas del pasado.

Desde el enfoque territorial será necesario que las políticas públicas del sector cultura se estructuren de manera equitativa en el territorio, sin privilegiar ámbito alguno y equilibrando la inversión en cultura hacia los sectores y las prácticas menos conocidas y privilegiadas.

La riqueza cultural y el patrimonio natural de gran biodiversidad, hacen del Ecuador un destino turístico privilegiado. No obstante, muchos de los territorios con vocación turística son zonas con pobreza y un bajo nivel de cobertura en servicios, donde sus habitantes han sido relegados a los beneficios directos de la actividad turística; frente a esta realidad, es necesario retomar una vez más el concepto de economía endógena, enfocando la actividad turística nacional e internacional, de forma sostenible, como una opción para las poblaciones locales, y canalizando los beneficios de esta actividad en mejoras a su calidad de vida. Por otro lado, es necesario cambiar el enfoque actual de los referentes: culturales, pueblos, idiomas, instituciones como objetos folklóricos hacia un encuentro más sustantivo de identidades que permitan un reconocimiento en el otro y que fomenten las prácticas de turismo comunitario.

Finalmente, no podemos perder de vista el paisaje construido del Ecuador, formado por poblados y ciudades, parques y plazas; arquitecturas de distintas épocas y orígenes. Cabe destacar las 22 ciudades consideradas patrimonio cultural de la nación; dos ciudades ecuatorianas, Quito y Cuenca, ostentan el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Este patrimonio se encuentra amenazado por la especulación inmobiliaria o el abandono de las edificaciones históricas, lo que está ocasionando cambios en el paisaje urbano y rural del país. Frente a esto, es necesario implementar políticas que incentiven la conservación, restauración y mantenimiento de este patrimonio.

Mapa 8.8: Las ciudades patrimoniales, rutas turísticas y diversidad cultural



Fuente: Rutas turísticas (MAE, 2008), PAI Plurianual, MCPNC, MINTUR, 2009.
Elaboración: SENPLADES.

Entre los elementos a considerar en los procesos de planificación territorial cabe remarcar la importancia de incorporar temas tales como la valoración, recuperación y fomento a prácticas ancestrales (agrícolas, de salud, de técnicas constructivas); el apoyo a la educación intercultural bilingüe; la revalorización el patrimonio edificado; la protección de sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales.

8.7.3. Fortalecimiento del tejido social

«La combinación o proporción áurea de centralización y descentralización depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil» (Boisier, 1992). Desde esta perspectiva, impulsar el fortalecimiento del tejido social en el territorio ecuatoriano implica generar diferentes formas de participación ciudadana y empoderamiento social. Para que se logre producir efectos de una economía endógena se requiere de la acción conjunta de los individuos y grupos de forma articulada, en un escenario de negociación permanente entre los diversos actores que forman parte de la sociedad. Son los actores de la sociedad civil quienes deben emprender acciones de veeduría y control social a las instituciones públicas y apoyar la incorporación de instituciones privadas.

Fortalecer el tejido social, implica garantizar la participación de la ciudadanía propiciando la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de Gobierno, de

tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

8.8. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana

América del Sur está viviendo una serie de transformaciones que convierten la región, en la actualidad, en un escenario privilegiado de construcción histórica. La elección democrática de coaliciones políticas de corte progresista de izquierda, sumada a la intensa actividad e involucramiento de la sociedad en los procesos de cambio, ha trastocado la economía del poder. Así, la región se sitúa como un campo crítico al modelo paradigmático y hegemónico que ha venido dominando las relaciones internacionales las últimas décadas.

Más allá de consideraciones tradicionales y planas del poder convencional, medido a través de indicadores económicos o de capacidades bélicas de disuasión y contención, nuevas dimensiones de poder han adquirido relevancia. Se habla, entre otros, de las capacidades ambientales de territorios periféricos frente a los centros industrial-financieros de poder global, o del poder cultural de las sociedades a través de sus saberes ancestrales y tradicionales. Las repercusiones de esta discusión en la geopolítica no son menores.

La actualidad está marcada por una disputa geopolítica que deja atrás los balances tradicionales de poder, y que abre lugar a un horizonte multipolar; pero ya no uno que gira en torno a potencias (neo) coloniales. Ecuador se presenta como un actor de vanguardia en este cambio, para lo cual perfila una nueva inserción del país en la región y en el mundo. Dicha inserción se caracteriza por ser estratégica y soberana.

En primer lugar, es una inversión estratégica porque se piensa a las relaciones internacionales y a la política exterior del país conforme a los mejores intereses de la población en su conjunto, no a los de élites o facciones dominantes. De ese modo, las relaciones con otros países se caracterizan por ser simétricas, solidarias y justas. Se apuesta por complementariedades entre los pueblos, buscando favorecer la economía endógena para el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

En segundo lugar, se dice que la inserción es soberana considerando que la soberanía radica en el pueblo. Tras los años del neoliberalismo en los que se instrumentó al Estado al servicio de intereses particulares y corporativos, se perdieron las capacidades de regulación y planificación. Actualmente, se proclama la recuperación de la soberanía como un ejercicio democrático de poder popular. Es preciso, no obstante, comprender la soberanía no como una expresión de autarquía, sino como un elemento clave para la integración armónica de los pueblos.

8.8.1. Integración latinoamericana

En esa línea, se debe pensar en los procesos de macro-regionalización. En efecto, la integración de Estados en complejos entramados supranacionales generalmente superpuestos a divisiones geográficas continentales ha supuesto una reconceptualización de la soberanía tradicional. La Unión Europea es el caso más emblemático. Sin embargo, en nuestra propia región no debemos olvidar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y a la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), rebautizada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Precisamente, la UNASUR es un esfuerzo colectivo que podría transformar la economía global del poder y dar a América del Sur la presencia que legítimamente le corresponde, pero que le ha sido negada. Son aspiraciones de larga data, puesto que la Carta de Jamaica de Simón Bolívar fue ya una especie de código fundacional de una nación suramericana. Ya se decía, allá por 1815, que «es una idea grandiosa pretender formar parte de todo el Nuevo Mundo, una sola Nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse (Bolívar, 1815)».[73]

[73] Así, han postulado lecturas continentalistas Barrios (2008); hemisferistas, Corrales y Feinberg (1999); latinoamericanistas y suramericanas López (2006); todas enfocadas hacia la integración de la macro-región.

Desde los territorios, los procesos de integración significan reabrir debates que se pensaban zanjados en torno a temas de nacionalidad, democracia, representación, entre otros. La construcción de nuevos espacios de gobernanza y eventual gobernabilidad regional se traducen en fórmulas críticas de pensamiento que rebasan al Estado-nación. De ese modo, Ecuador apuesta por una integración armónica con Suramérica en el marco del pensamiento Sur-Sur, para subvertir el orden de dominación actual. Es esta la apuesta más sensata para recalibrar la economía geopolítica del poder. Ecuador debe participar en estos procesos activamente y con capacidad de liderazgo, como ya lo hizo para nombrar a un connacional como primer secretario de UNASUR y posicionar a Quito de manera que pueda ser su sede.

Los sueños de integración comienzan a cuajar en una institucionalidad temprana, delineada por la UNASUR, y deben acompañarse con la construcción de una identidad suramericana y una ciudadanía correspondiente. Para ello, Ecuador debe entender sus territorios más allá del parroquialismo nacional. Debe contemplarlos a la luz de una integración mayor con los países de América del Sur y, más ampliamente, con los países de América Latina y del Caribe. Iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) desempeñan un rol creativo-crítico en los que Ecuador puede constituirse como un pivote regional.

Así, la planificación territorial enfrenta nuevos retos, en el marco de los cuales debe incentivar una economía endógena para el Buen Vivir ante perspectivas posnacionales de integración. Esto significa ver a las diferentes zonas del país primero como territorios con sus propias complejidades y potencialidades; luego, como parte de un todo nacional en el que prima el interés del país; después, como parte de una región andina en la que se debe pensar en los temas binacionales y en las fronteras como espacios de interlocución pacífica, que precisan una mayor presencia del Estado; y, finalmente, como partes de un sistema macro que debe robustecer a América del Sur en su conjunto y no a ciertas zonas en desmedro de otras, recordando además los nexos del país con América Central y el Caribe. Sólo de ese modo, Ecuador participará globalmente desde lo local.

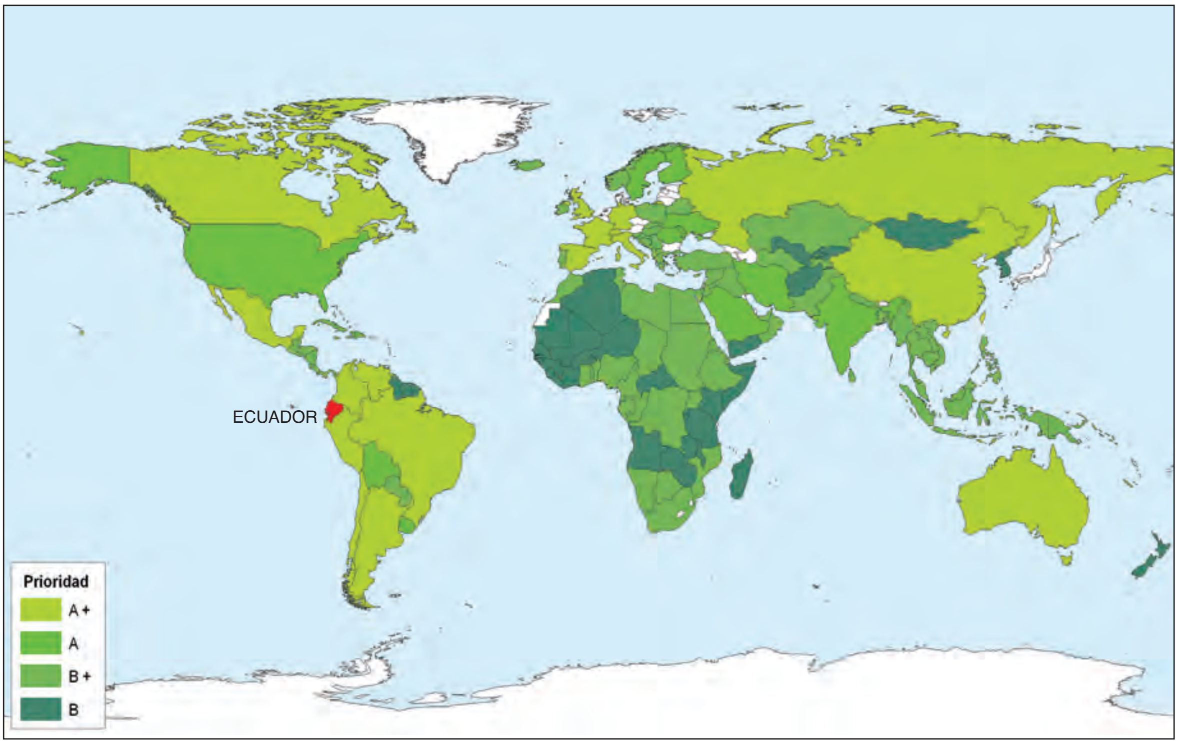
8.8.2. Inserción en el mundo

Efectivamente, la participación en el ámbito global del Ecuador está estrechamente vinculada a la integración suramericana y latinoamericana, pero no se limita a ella. Si bien es cierto que el poder colectivo de los Estados mancomunados de América del Sur potencia la ambiciosa agenda de cambio progresista, el Ecuador aspira a desempeñar un papel de liderazgo con sus capacidades propias.

Entre otros, Ecuador ha demostrado ese liderazgo a través de fórmulas innovadoras que sitúan al país en la vanguardia de la agenda ambiental mundial. En concreto, se habla de la Estrategia Yasuní-ITT, una estrategia integral que, apoyada en esquemas de cobro justo por la deuda ecológica, apunta hacia un profundo cambio en la visión de las interrelaciones entre sociedad y ambiente. A esta iniciativa se deben sumar otras más, en las que Ecuador puede presentar al mundo concepciones que alteren los paradigmas previamente establecidos.

En suma, la inserción del Ecuador en el mundo postula una crítica constructiva al sistema internacional, promoviendo cuestionamientos al desarrollo en pos de una aspiración más amplia y más profunda para la vida, como lo es el Buen Vivir. Es en esta búsqueda que el país debe proyectarse hacia fuera, allende la región y el hemisferio, para vincularse con Europa, África, Asia y Oceanía, para potenciar los objetivos del Buen Vivir que, como sociedad, nos hemos planteado, y para contribuir a la solidaridad internacional.

Mapa 8.10: Ecuador, inserción en el mundo



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

8.9. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial

La inequidad se expresa en el territorio. Las brechas en cuanto a calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas se han agravado según las diversas formas de expresión territorial que adopta la economía y la asignación de recursos, particularmente conflictiva cuando no existe coordinación entre el nivel central y los gobiernos autónomos descentralizados (Barrera, 2006).

La política de descentralización implementada en el Ecuador durante las décadas previas no ha tenido éxito por falta de institucionalidad; carencia de un marco legal adecuado; resistencia de los ministerios a ceder funciones y roles; y limitadas capacidades de los gobiernos locales de asumir nuevas competencias. Frente al fracaso de este proceso, se inscribe la actual propuesta frente a la necesidad de desarrollar un nuevo patrón de hacer políticas que modifique las reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de la relación entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

La descentralización debe ser entendida como una estrategia de organización del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, a través de la transferencia tanto de poder político como de recursos y competencias del Estado central a los demás niveles de gobierno (DNP, 2007: 1).

Mientras la gestión territorial comprende básicamente los modos de implementar una política pública en un territorio específico, la descentralización alude a: la eficiencia y eficacia en la aplicación de la política pública; los actores, tanto públicos como privados, que llevan adelante este proceso, y como se organizan para alcanzar su fin; la planificación territorial, los recursos necesarios, y la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos enmarcados en la planificación establecida. Desde esta perspectiva, este capítulo aborda los

temas concernientes al modelo de gestión, descentralizado y desconcentrado, que se impulsan actualmente en busca de una nueva gestión pública eficiente, lo inherente a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, y la gestión territorial en sí misma.

8.9.1. Descentralización y desconcentración[74]

La descentralización es un proceso orientado a incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública por medio de un nuevo modelo de funcionamiento de los distintos niveles de Gobierno. Al mismo tiempo debe ser un proceso que permita una nueva articulación con base en la integralidad del Estado, y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales.

Proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos.

La descentralización se plantea en el país como un reto integral y multidimensional, que desafía la estructura y práctica de la gestión pública; la misma que debe propender a una gestión que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas; la búsqueda de economías de escala; una adecuada correspondencia fiscal; pero sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde todos y cada uno de los ecuatorianos y ecuatorianas sean agentes activos del proceso.

Para consolidar el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado se requiere del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para el cumplimiento de las responsabilidades y roles que asumen con las nuevas competencias que les asigna la Constitución. Esto demanda, además, la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional identificados en el Plan y los que persiguen los GAD en los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales. En este contexto, es fundamental el respaldo político a la formulación, aplicación y concreción de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como la implementación de espacios para la participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano.

8.9.2. Capacidades de gestión y planificación territorial

Si bien la mayoría de gobiernos autónomos descentralizados ha desarrollado diversos instrumentos de planificación, estos no han logrado aplicarse efectivamente en la gestión de sus territorios por distintas causas: esos instrumentos no presentan la calidad suficiente en su enfoque o contenidos, dada la escasa información oportuna y desagregada; no previeron mecanismos de gestión, control y seguimiento; no contaron con el respaldo político interno; no guardaban relación con las políticas territoriales del Gobierno Central; y, fundamentalmente, porque no contaron con la apropiación de los actores públicos y privados en sus respectivos ámbitos.

En este contexto, el Plan se posiciona como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento, y como instrumento de las políticas públicas que permitirá coordinar la acción estatal de los distintos niveles de Gobierno, particularmente en lo que respecta a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como la planificación como garantía de derechos y elemento articulador entre territorios.

Asimismo, es necesario ubicar a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En relación a los procedimientos de planificación, actualmente en el país se están construyendo herramientas e instrumentos que interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

[74] Esta sección se basa en Falconí y Muñoz (2007).

La estrecha relación que existe entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo lleva a la conclusión de que un proceso, que determine productos integrados, que regule la inversión pública y el ordenamiento territorial, sobre la base de una gestión cohesionada y una participación ciudadana directa, resultará más eficiente y eficaz.

Las tendencias recientes a nivel internacional con respecto a las herramientas y los procedimientos de ordenamiento territorial están dirigidos a una disposición más dinámica o proactiva hacia la gestión del espacio físico y de las actividades humanas sobre el mismo. Estas tendencias responden a una necesidad de dar seguimiento permanente a las actividades humanas, sus requerimientos e impactos, y confrontan la ineficacia de herramientas tradicionales, particularmente, los planes de uso de suelo como el único producto final con valor jurídico para el ordenamiento de los territorios.

Figura 8.1: Proceso continuo y cíclico de planificación



Es por ello que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial constituyen parte de un mismo proceso continuo y cíclico, que pudiera tener diversas fases o ciclos de planificación, y también una gestión del territorio con procesos permanentes de monitoreo, ajuste y evaluación, cuyo objetivo busca orientar las intervenciones para mejorar la calidad de vida de la población y definir políticas, programas y proyectos que sea de aplicación en el territorio.

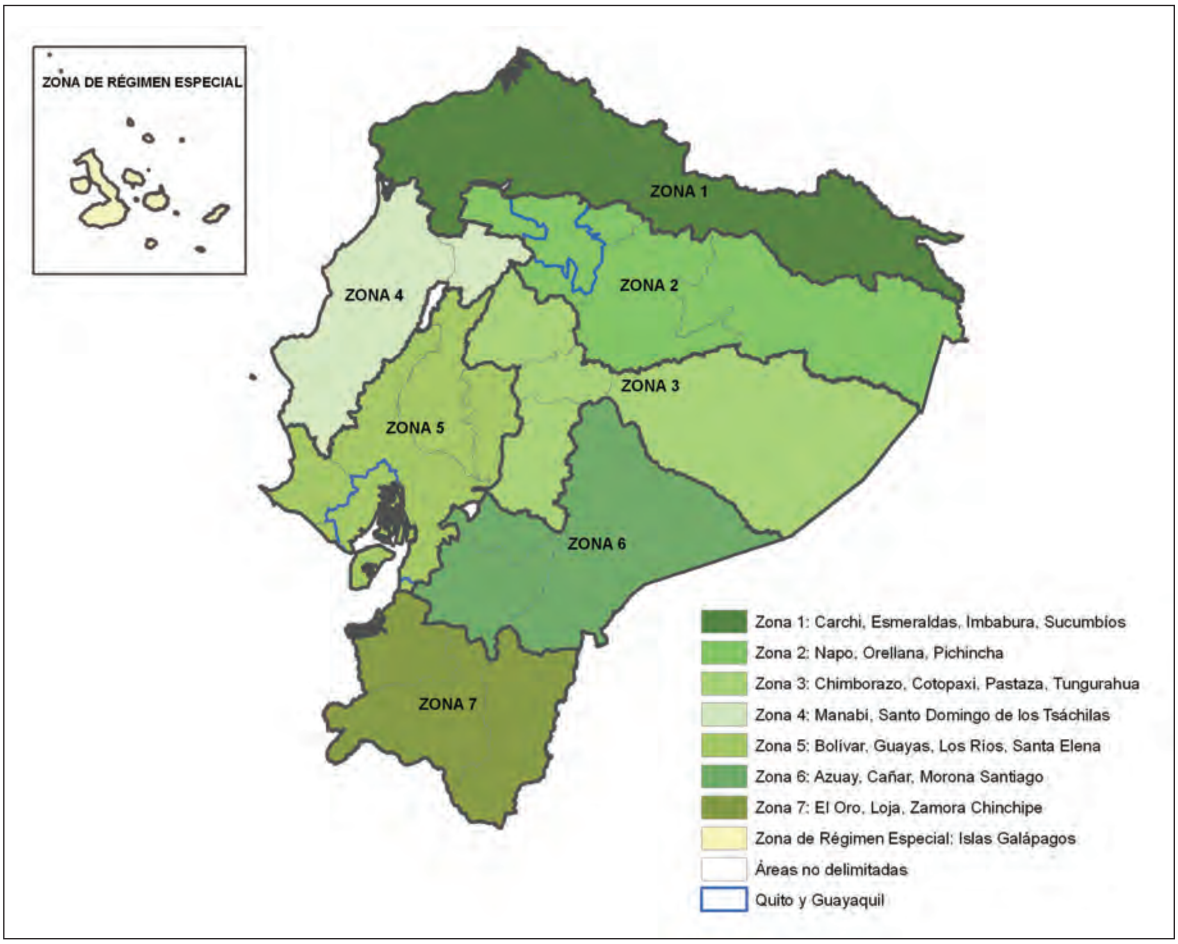
8.10. Orientaciones para la planificación territorial

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es un marco de referencia para la planificación territorial. La Estrategia Territorial Nacional debe interpretarse como el conjunto de lineamientos y directrices generales para la planificación de todos los niveles de gobierno que, en función de los avances en procesos de planificación y sin menoscabo de su autonomía y competencias, deberán ser delimitados con el fin de lograr resultados favorables y sostenibles para la gestión en sus territorios.

8.10.1. Las Agendas Zonales

La reforma política iniciada en el 2007 busca articular y desconcentrar la acción pública estatal como una forma efectiva y eficiente para acortar distancias entre gobernados-gobernantes y mejorar la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos de gobierno. En tal virtud, se han impulsado procesos de desconcentración administrativa del Gobierno Central con la creación de siete zonas de planificación. La planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial que orientan el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, la acción estatal desconcentrada.

Mapa 8.11: Mapa de las zonas de planificación



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

La construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en las estructuras zonales desconcentradas, comprende cuatro grandes desafíos que tienen que ver con: 1) la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios; 2) el establecimiento de criterios de ordenación del territorio a partir de funciones y roles específicos; 3) el fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir y la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo; y 4) propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en los territorios zonales.

La propuesta de zonificación como una alternativa de planificación y desarrollo del país plantea contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, con énfasis en la garantía de los derechos a salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo y agua. Promueve un modelo endógeno con inserción estratégica y soberana en el mundo, basado en una producción sistémica que garantice la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de actividades generadoras de valor agregado, el empleo digno y el cambio en la matriz energética. Se articula garantizando el uso racional y responsable de los recursos naturales en busca de disminuir el impacto que generan las actividades productivas; así como propiciar un sistema de asentamientos humanos a partir de grupos urbanos articulados y diferenciados, que sirvan de sustento productivo a sus entornos con sistemas de movilidad democrática, eficiente y razonable de personas, bienes, servicios e información. Este proceso impulsa también una adecuada gestión del territorio que consolide procesos de gobernabilidad, representatividad y participación, en la perspectiva de efectivizar la planificación y la coordinación de la inversión social y productiva.

La definición de la Estrategia Territorial Nacional y la formulación de las agendas zonales de planificación han utilizado la misma metodología, en ambos casos en tres etapas: 1) el diagnóstico territorial, que concluye con la identificación del modelo territorial actual, sus potencialidades y problemas; 2) la definición del sistema territorial futuro, que permita analizar las alternativas y estructurar un modelo territorial propuesto; y 3) la gestión, que identifica programas y proyectos específicos por zona de planificación.

8.10.2. La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial

En función de sus competencias y autonomía, los GAD deben formular sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como también los correspondientes presupuestos, en el marco del Plan Nacional y en consideración de las especificidades para cada territorio o localidad. Este proceso debe ser participativo de acuerdo a las disposiciones de la Constitución.

Así, el Plan Nacional para el Buen Vivir define políticas y estrategias que deben ser tomadas como directrices generales de acuerdo a la precisión de las competencias y funciones de cada nivel. Los contenidos antes expuestos abren, a su vez, un proceso de reflexión y deliberación participativa en donde los planes de los diversos niveles de Gobierno se irán articulando como instrumentos complementarios de este Plan, y servirán también como elemento para la actualización y convalidación del mismo, de la Estrategia Territorial y de las Agendas Zonales.

Por otra parte, el Plan y la Estrategia Territorial incluyen intervenciones que son competencia directa del Estado Central que tienen una ubicación dentro del territorio de los GAD. La presencia de una obra de carácter estratégico a nivel nacional, debe ser tomada en consideración en los planes de cada territorio, lo que implica que dentro de los procesos de planificación territorial, se deben considerar una serie de intervenciones relacionadas con la implantación del proyecto nacional; y además, se deberá compatibilizar el uso y ocupación del suelo para la concreción de obras de relevancia nacional.

Las directrices específicas para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial propiciarán la articulación entre niveles de Gobierno, y deben ser acompañados del desarrollo de la información estadística y cartográfica que posibilite el proceso de planificación. A ello se suma la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas de GAD a fin de que el ciclo de la planificación trascienda el momento de formulación de planes para hacer efectiva la gestión territorial y la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

9

Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública

9. Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública

La estrategia endógena para el Buen Vivir busca desarrollar capacidades y oportunidades para la sociedad, a partir de la creación de valor para satisfacer sus propias necesidades expresadas en la demanda interna. Esto permite construir un círculo virtuoso en que la economía permite la reproducción de la vida, satisface las necesidades humanas y respeta los derechos de la naturaleza, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y desarrolla el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior, a través de decisiones públicas estratégicas de inserción soberana del Ecuador en el mundo.

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de esta estrategia, porque permite el ahorro, la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas y permiten alcanzar rendimientos crecientes en la producción.

El rol de la inversión pública en la construcción de la economía endógena es una pieza central, pues permite el cumplimiento de dos aspectos indispensables para su éxito: 1) el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y 2) la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción.

Para alcanzar estas condiciones es importante definir orientaciones para la planificación de la inversión pública, en general, y para su programación, en particular. Sin embargo, el cumplimiento de estas condiciones críticas difícilmente se puede dar en el corto plazo, y requieren de mayores plazos para concretarse. Por esta razón, los criterios de planificación y priorización se vuelven tan importantes para la secuencia de programación de la misma, en el mediano y largo plazo.

9.1. Satisfacción de las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades

Como se señaló anteriormente, la inversión pública desempeña un papel fundamental para la consecución de dos condiciones críticas para que se pueda dar este tipo de economía: el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción.

La primera condición nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de formar una masa crítica de capacidades y oportunidades, que al servicio de la sociedad, permitan alcanzar el Buen Vivir. Un país con limitadas capacidades y potencialidades de sus ciudadanas y ciudadanos no podrá desarrollarse y lograr un ejercicio pleno del Buen Vivir. Así, la desnutrición crónica que sufren los niños y las niñas ecuatorianos reduce su potencial individual, tiene efectos irreversibles sobre sus capacidades físicas e intelectuales, y por ende el potencial de la sociedad también se ve menoscabado de manera irreparable.

En este contexto, el rol de la inversión pública es fundamental, pues permite dotar de los recursos

necesarios para asegurar la provisión de servicios públicos esenciales para el cumplimiento de estas condiciones previas encaminadas a propiciar las capacidades humanas como son: nutrición, educación, salud preventiva, vivienda e infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social; dirigidas particularmente a los grupos de atención prioritaria. Este primer criterio cobra todavía más importancia en un país en el que gran parte de la población está excluida o sufre serias privaciones de estos servicios públicos esenciales.

Queda claro que la creación de capacidades es esencial, pero también es necesario garantizar oportunidades para que las capacidades se empleen y se fortalezcan. El desempleo, el subempleo, la precarización laboral, la exclusión social y económica son formas de limitar las oportunidades de la sociedad. Por ello, el criterio de condiciones previas en cuanto a las oportunidades tiene que ver con ampliar las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades se empleen en la práctica, a través de generación de empleo, acceso a crédito productivo, fortalecimiento de iniciativas asociativas, cooperativas y solidarias, especialmente aquellas impulsadas por mujeres, construcción de infraestructura pública para la producción, protección a las formas de trabajo autónomo, de autosustento y de cuidado humano.

9.2. Acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor

El segundo criterio tiene que ver con la necesidad de acumular sistemáticamente capital en los sectores productivos generadores de valor. Esta es una acción que debe ser realizada por el gobierno, pues por la estructura económica del país, los sectores relativos al esquema primario-extractivista presentan en el corto plazo mayores retornos para la inversión, lo que tiende a concentrar el capital en estos sectores y trunca la posibilidad de desarrollar otros sectores generadores de mayor valor agregado.

El criterio de acumulación de capital en los sectores generadores de valor, se cumple en toda inversión encaminada a reducir la estructura de costos de estos sectores, aumentar su rentabilidad y fortalecer la productividad sistémica del país. Tres categorías se pueden agrupar en las inversiones que permiten este tipo de acumulación:

(1) Infraestructura de soporte para la productividad sistémica: generación, distribución y consumo eficiente de energía eléctrica y producción de bioenergía; telecomunicaciones, vialidad, transporte y logística, plataformas de I+D, centros estratégicos de investigación asociados a parques industriales y tecnológicos.

(2) Especialización de la capacidad instalada: investigación, ciencia y tecnología para generar innovación, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior de cuarto nivel, transferencia de tecnología.

(3) Fomento a las industrias nacientes que apunten a:

- satisfacer las necesidades básicas: industria de alimentos, industria textil y de calzado, industria de la construcción (con énfasis en vivienda social), industria farmacéutica de genéricos;
- fortalecer la soberanía alimentaria, energética y tecnológica y reducir la vulnerabilidad y dependencia del país: industria bioquímica para garantizar la soberanía del agro ecuatoriano, industria petroquímica que garantice soberanía energética, industria del *hardware* y *software*, metalmecánica; y
- servicios turísticos comunitarios y servicios ambientales.

La lógica de priorizar la inversión que cumple estos criterios se fundamenta en avanzar hacia el cambio en el modo de acumulación. Sin embargo, los criterios son útiles también para establecer una prelación en el tiempo. En la programación de la inversión pública el cumplimiento de las condiciones previas es un paso necesario para que la acumulación de capital tenga los efectos deseados.

Finalmente, resulta necesario afinar la inversión prioritaria que cumple estos criterios sobre la base de una medida que sopese también las necesidades de corto plazo, como la generación inmediata de empleo, la satisfacción de necesidades básicas con base en la equidad regional, el aporte a la productividad sistémica en el territorio y su contribución para una economía social, solidaria y sostenible.

9.3. Metodología de priorización de la inversión pública

La metodología propuesta para esto incluye la generación de un Índice de Prioridad de la Inversión (IPI), que permite obtener un criterio sobre qué proyecto de inversión es más susceptible de asignación de recursos en una coyuntura específica dada, considerando cuatro criterios principales:

1. generación de empleo,
2. equidad regional (NBI),
3. productividad sistémica, y
3. sostenibilidad ecosistémica.

Para cada proyecto de inversión se establece el sector económico al que pertenece y se estima su potencial de empleo a generar.

La equidad territorial se mide valorando positivamente a aquellos proyectos localizados en áreas de mayor pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Además, se considera el impacto en las regiones sobre las que incidirá el proyecto en su fase de operación.

La productividad sistémica considera los incrementos de capital, el impacto territorial del proyecto, el aporte a la autosuficiencia nacional y local, la interrelación insumo-producto, el aporte a la sustitución de importaciones y a los sectores estratégicos.

La sostenibilidad ecosistémica, es un criterio que promueve y privilegia el uso sostenible de los recursos naturales, las prácticas favorables a la producción responsable con el ambiente y la limitación de las externalidades de la producción a la capacidad de resiliencia del ecosistema.

Mediante la aplicación general de los criterios de priorización de la inversión para una economía endógena para el Buen Vivir y el cálculo particular del IPI para casos específicos, se cuenta con un instrumental de criterios funcional para la priorización de la inversión pública y su programación plurianual para cumplir los objetivos de mediano y largo plazos.

Finalmente, tanto los criterios generales de condiciones previas y acumulación de capital, como el índice específico de prioridad de la inversión pública permiten cumplir con una política fundamental de la inversión pública, que debe ser afinada en momentos de crisis económica y restricción fiscal, que apunta a la optimización del uso de recursos, el avance tecnológico y la generación de ingresos o ahorros futuros para el país.

10. Bibliografía

Achion, Philippe, y Jeffrey Williamson (1998). *Growth, inequality and globalization, Theory, history and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Acosta, Alberto (2008). «El Buen Vivir, una oportunidad por construir». En *Ecuador Debate*, No. 75: 33-48.

__________ (2000). «La trampa de la dolarización. Reflexiones para una discusión latinoamericana». En *Dolarización: Informe Urgente*. Quito: Abya-Yala.

Albán, Jorge. y otros (2004). *Gestión pública de los recursos naturales*. Quito: CAMAREN.

Álvarez, Freddy (2000). *Las Derivas de la Alteridad*. Quito: Abya-Yala.

Andrade, Pablo (2005). «Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador». Documento inédito. Quito.

__________ (1999). «Democracia y economía». En *Revista Íconos*, No. 8: 4-11.

Andrade, Xavier (2006). «Más ciudad, menos ciudadanía: renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil». En *Ecuador Debate*, No. 68: 161-198.

Araujo, María Caridad (1999). «Crisis y políticas de ajuste». En *La Ruta de la Gobernabilidad*. Informe final del proyecto CORDES-CIPIE. Quito: CORDES.

Ávila Santamaría, Ramiro (2009). «Los retos de la exigibilidad de los derechos del Buen Vivir en el derecho ecuatoriano». En *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

__________ (2008). «Estado constitucional de derechos y justicia». En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Serie Justicia y Derechos Humanos, Tomo III. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Báez, René (1995). «La quimera de la modernización». En *Ecuador: pasado y presente*. Quito: Libresa.

Banco Central del Ecuador (2006). *Ecuador: Evolución de la balanza comercial, enero-diciembre de 2006*. Quito: Banco Central del Ecuador.

__________ (2002). *Boletín Anuario*, No. 24. Quito: Banco Central del Ecuador.

__________ (1992). *Plan Macroeconómico de Estabilización*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica*. Washington: Mayol.

Barrantes, Gerardo, Henry Chávez y Marco Vinueza (2001). *El bosque en el Ecuador: una visión transformada para el desarrollo y la conservación*. Quito: Imprefepp.

Barrera, Augusto (2006). *Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia*. Documento de discusión ILDIS. Quito: ILDIS.

__________ (2001). *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa*. Quito: OSAL-Ciudad-Abya-Yala.

Barrios, Miguel Ángel (2008). «Del Mercosur al Estado continental». En *Política Exterior y Soberanía*, No. 3.

Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Borja, Germania, Alain Dubly y Alicia Granda (2004). *Agua vida y conflicto. Panorama social del agua en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional y Comisión Ecuménica de Derechos Humanos.

Brassel, Frank. *¿Reforma agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: Sistema de Investigaciones de la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE).

Bresser-Pereira, Luiz (2007). «Estado y mercado en el nuevo desarrollismo». En *Nueva Sociedad*, No. 210. Disponible en: http://www.nuso.org

Brown, Lester (2006). *Plan B 2.0: Rescuing a planet under stress and a civilization in trouble*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Buber, Martin (1949). *¿Qué es el hombre?* México: Fondo de Cultura Económica.

Campbell, Tom (2002). *La justicia: los principales debates contemporáneos*. Barcelona: Gedisa.

Castañeda, Jorge (2006). «Latin America's left turn». En *Foreign Affairs*, No. 85: 28-44.

CEPAL (2008). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

__________ (2006). *Protección de cara al futuro, financiamiento y solidaridad*. Montevideo.

__________ (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

__________ (2000). *América Latina y el Caribe. Crecimiento económico, población y desarrollo*. Serie Población y Desarrollo No. 2. Santiago de Chile.

__________ (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CEPAR (2005). *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, ENDEMAIN 2004*. Quito.

__________ (2004). *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, ENDEMAIN 2003*. Quito.

Chiriboga, Manuel (2008). *Diseño de las políticas nacionales de desarrollo rural territorial*. Quito: MIES-PRODER.

Chiriboga, Manuel (1985). *La crisis agraria en Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Chuji, Mónica (2008). «El Estado plurinacional». En *Yachaykuna: Saberes*, Nº 8.

CISMIL (2007). *Segundo Informe Nacional. La Situación de los ODM en Ecuador. Informe preliminar*. Quito: SODEM-CISMIL-COSUDE-ONU.

__________ (2006). *Los ODM en el Ecuador: indicadores y disparidades cantonales, notas para la discusión*. Quito: SODEM-CISMIL-COSUDE-ONU.

Comunidad Europea (2004). *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Conaghan, Catherine (1984). *Reestructuring domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CONELEC (2009). *Estadística del sector eléctrico ecuatoriano. Año 2008*. Quito: CONELEC.

CONAMU-INEC (2008). *El tiempo de ellas y de ellos. Indicadores de la encuesta del uso del tiempo, 2007*. Quito: CONAMU-INEC-AECID-UNIFEM.

Coraggio, José Luis (2009). «Territorios y economías alternativas». Ponencia presentada en el I Seminario Internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz, 30-31 de julio. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org.

__________ (2008). «La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana». Ponencia presentada en el III Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo, organizado por RIPESS. Montevideo, 22-24 octubre. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org.

__________ (2004). *La gente o el capital*. Quito: Abya-Yala-Ciudad.

CORDES (1990). *La ruta de la gobernabilidad. Informe final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad*. Quito: CORDES-CIPIE.

Corrales, Javier, y Richard Feinberg (1999). «Regimes of cooperation in the Western Hemisphere: Power, interests, and intellectual traditions». En *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1.

Cosse, Gustavo (1980). «Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano, 1964-1977», En *Ecuador: Cambios en el agro serrano*. Quito: FLACSO-CEPLAES.

Cuesta-Camacho, Francisco, y otros (2007). «Identificación de vacíos para la conservación de la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental». En *Prioridades para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador*. Quito: Instituto Nazca de Investigaciones Marinas, EcoCiencia, Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy & Conservation International.

Cueva, Agustín (1989). *Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica*. Quito: Planeta.

De la Torre, Carlos (1998). «Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador». En *El fantasma del populismo*. Caracas: ILDIS-FLACSO, Nueva Sociedad.

De Rivero, Oswaldo. «El modelo de California y la crisis de civilización». En *Le Monde Diplomatique*, Vol. 3, No. 29.

De Sousa Santos, Boaventura. (2007). «Socialismo do século XXI». En *Folha de São Paulo*, 7 de junio.

__________ (2006) *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.

Delcourt, Laurent (2009). «Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales?». Disponible en: http://www.cetri.be/spip.php?page=imprimer&id_article=1216&lang=fr.

Delors, Jacques (1996). «La ecuación encierra un tesoro». En *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid.

Díaz Polanco, Héctor (2005). «Los dilemas del pluralismo». En Pablo Dávalos, comp. *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.

DNP (2007). «Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial». Propuesta para discusión. Colombia: Dirección Nacional de Planeación (DNP).

Durán, María-Ángeles, y Carlos Hernández Pezzi (1998). *La ciudad compartida*. Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos.

Dussel, Enrique (1994). *El encubrimiento del otro. Hacia el mito del origen de la modernidad*. Quito: Abya-Yala.

Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

Erazo, Ximena, Víctor Abramovich y Jorge Orbe (2007). *Políticas públicas para un Estado social de derechos: El paradigma de los derechos universales*. Vol. II. Santiago de Chile: Lom ediciones.

Ezcurra, Ana María (1998). *El neoliberalismo frente a la pobreza mundial*. Quito: Abya-Yala.

Falconí, Fander (2005). «La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos». En Alberto Acosta y Fander Falconí, eds. *Asedios a lo imposible: Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO-ILDIS.

Falconí, Fander, y Mauricio León (2003). «Pobreza y desigualdad en América Latina». En *Íconos*, No. 15: 96-102.

Falconí, Fander, y José Oleas, eds. (2004). *Antología de la economía ecuatoriana 1992- 2003*. Quito: FLACSO.

Falconí, Fander, y Pabel Muñoz (2007). «En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento». En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009). *Proyecto de documento sobre el programa de cooperación por países (2010-2014)*. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/about/execboard/files/N0929134.pdf.

Fontaine, Guillaume (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO.

Forum for Food Sovereignty (2007). *Declaración de Nyéléni*. Sélingue, Mali.

Fraser, Nancy (1999). «Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente». En *Ecuador Debate*, No. 46.

Fung, Archon, y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres, 2003.

Gudynas, Eduardo (2009). «Crisis económica y la crítica al desarrollo extractivista». Disponible en: www.rebelion.org.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Herrera, Gioconda, ed. (2006). *La persistencia de la desigualdad: Género, trabajo y pobreza en América Latina*. Quito: CONAMU, FLACSO, Secretaría Técnica del Frente Social.

Hidalgo, Francisco (2009). *Apuntes para la formulación de políticas públicas en materia de soberanía alimentaria*. Quito: SENPLADES.

Hinkelammert, Franz (2000). «La vuelta al sujeto reprimido frente a la estrategia de globalización». En *Revista Pasos*, No. 87.

Houtart, François (2001). «Quelle éthique sociale face au capitalisme mondialisé?». Disponible en: www.cetri.be/spip.php?article520&lang=fr.

Ibarra, Hernán (1996). «Análisis de coyuntura política». En *Ecuador Debate*, No. 38.

INEC-CELADE-UNFPA (2003). *Ecuador: Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2025*. Serie OI N0. 205. Quito: INEC.

INHAMI (2007). *Vulnerabilidad de las cuencas hídricas a los cambios en el clima*. Disponible en: http://www.inamhi.gov.ec/html/inicio.htm.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC (2009). *Ecuador: La desnutrición en la población indígena y afroecuatoriana menor de cinco años*. Quito: INEC.

__________ (2007). *Encuesta de Uso del Tiempo*. Quito: INEC.

__________ (2007). *Anuario de Egresos Hospitalarios. 1990-2005*. Quito: INEC.

__________ (2007). *Anuario de Recursos y Actividades de Salud. 1990-2005*. Quito: INEC.

__________ (2007). *Anuarios de estadísticas vitales. Nacimientos y defunciones. 1990-2005*. Quito: INEC.

__________ (1995, 1998, 1999, 2005-2006, 2007, 2008). *Encuesta de empleo, desempleo y subempleo, ENEMDU*. Quito: INEC.

__________ (1995, 1998, 1999, 2005-2006). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Quito: INEC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (2001). *III Censo Nacional Agropecuario*. Quito: INEC.

International Union for the Conservation of Nature, IUCN (2006). *IUCN Red list of threatened species*. Disponible en: www.iucnredlist.org.

Jameson, Fredric, y Slavoj Žižek (1999). *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Barcelona: Paidós.

Katz, Raúl (2009). *El papel de las TIC en el desarrollo. Propuesta de América Latina a los retos económicos actuales*. Madrid: Ariel.

Klare, Michael (2004). *Blood and oil. The dangers and consequences of america's growing dependency on imported petroleum*. Nueva York: Metropolitan Books.

Korovkin, Tanya (2004). «Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo de la floricultura de exportación». En *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*. Quito: Abya Yala-CEDIME.

Lara, Rommel, y otros (2002). *Plan de manejo del territorio Huaorani*. Inédito. Quito: Proyecto CARE/SUBIR, EcoCiencia-ONHAE.

Larrea, Ana María (2009). «La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contra-hegemónico». Documento del Grupo de Trabajo Hegemonías y Emancipaciones, CLACSO.

Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

__________ (2004). «Dolarización, exportaciones y pobreza en Ecuador». En *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*. Quito: Abya Yala-CEDIME.

__________ (2002). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador. Informe de avance de investigación*. Quito: CLACSO-IEE.

Larrea, Carlos, y Jeanette Sánchez (2002). *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD.

Latinobarómetro (2007, 2008). *Informe anual*. Disponibles en: www.latinobarometro.org.

Lefeber, Louis (1985). «El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador». En *Economía política del Ecuador. Campo, región, nación*. Quito: Corporación Editora Nacional.

León, Javier (2009). «Análisis de relaciones funcionales de los asentamientos humanos en Ecuador». Documento de consultoría. Quito: SENPLADES.

López, Adrián (2002). *Post-national macro-regionalism: Region-States and the South American Community of Nations*. Amherst, MA: Hampshire.

Maldonado, Paola, y Christian Martínez (2006). *La cobertura vegetal en la provincia de Cotopaxi. Programa para la conservación de la biodiversidad, páramos y otros ecosistemas frágiles del Ecuador*. Quito: CBP-EcoCiencia-HCPC.

Mancero, Alfredo (1999). «Transición a la democracia ecuatoriana». En *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES.

Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics (2006). *Ecuador: análisis ambiental país*. Quito: BID.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2009). *Agenda de Desarrollo Social*. Documento borrador. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

__________ (2009). *Informe de gestión*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

__________ (2001-2002). *Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Ministerio Coordinador de Patrimonio (2009). *Agenda del Consejo Sectorial de Política de Patrimonio, 2009-2010*. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Ministerio de Cultura (2009). *Diagnóstico de infraestructura cultural*. Quito: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2007). *Programa Aguas Rurales*, *PRAGUAS*. Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponible en: http://200.105.234.210/sitiopraguas/indice.htm.

Ministerio de Educación (2007). *Informes Aprendo*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Energía y Minas (2007). *Agenda energética 2007-2011*. Quito: Ministerio de Energía y Minas.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos*. Quito: MRE-PLANEX 2020.

Ministerio de Salud Pública (2007). *Plan operativo anual*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2007) *Lineamientos Estratégicos del Ministerio de Salud*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2007). *Micro-área de salud de la niñez. Proyecto fortalecimiento de la atención integral de la niñez*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2007). *Proceso de normatización del Sistema Nacional de Salud*. Quito: Planes y Programas de Salud.

__________ (2007). *Dirección de control y mejoramiento de la salud pública*. Quito: Programa Ampliado de Inmunizaciones.

__________ (2006). *Indicadores básicos de salud, 2005-2006*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2006). *Manual para la vigilancia epidemiológica e investigación de la mortalidad materna*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2006). *Subsistema de vigilancia epidemiológica e investigación de la muerte materna. Propuesta de norma técnica del manejo activo del tercer período del parto*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2006). *Unidad ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

__________ (2005). *Subproceso de epidemiología. Coberturas de los programas y estadísticas de salud*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

Ministerio de Salud Pública-CONASA (2006). *Marco general de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador*. Quito: Ministerio de Salud Pública-CONASA.

__________ (2006). *Plan de acción. Política de salud y derechos sexuales y reproductivos 2006-2008*. Quito: Ministerio de Salud Pública-CONASA.

Ministerio del Ambiente (2006). *Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente.

__________ (2006). *Plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, 2007-2016. Informe final de consultoría*. Quito: SNAP-GEF/REGAL-ECOLEX.

Ministerio del Ambiente-EcoCiencia-Unión Mundial para la Naturaleza (2001). *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000*. Quito: Ministerio del Ambiente-EcoCiencia-UICN.

Montúfar, César (2002). *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*. Quito: UASB-Corporación Editora Nacional.

__________ (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Quito: Abya-Yala-UASB.

Moreno, Leonardo (2008). «Hacia políticas sociales con enfoque de derechos humanos garantizados». En *Políticas públicas para un Estado social de derechos*. Vol. II. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Muradian, Roldan, y Joan Martínez-Alier (2001). «Globalization and poverty: an ecological perspective». En *World Summit Papers of the Heinrich Böll Foundation*, No. 7. Berlín: Heinrich Böll Foundation.

Nazmi, Nader (2001). «Failed reforms and economic collapse in Ecuador». En *The Quarterly Review of Economics and Finance*, No. 41.

Negri, Antonio, y Giuseppe Cocco (2006). *GlobAl. Biopoder y luchas en una América Latina globalizada*. Buenos Aires: Paidós.

North, Liisa (1985). «Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador». En *Economía política del Ecuador. Campo, región, nación*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Nussbaum, Martha (2006). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.

Nussbaum, Martha, y Amartya Sen, comps. (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (2008). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM. Estado de situación 2008. Nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: PNUD.

Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (2007). *Boletín informativo de la representación Ecuador*. Quito.

Ovejero, Félix (2005). *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo*. Barcelona: Tusquets.

Páez, Pedro (2000). «Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización». En *Cuestiones Económicas*, Vol. 16, No. 2.

Patrón, Pepi (1997). «Esferas públicas "sub-alternas"». En *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género. Cuaderno No. 26*. Quito: Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL.

Paz y Miño, Juan, y otros (2007). *Asamblea Constituyente y economía: Constituciones en Ecuador*. Quito: Abya Yala.

Peemans, Jean-Philippe (2002). *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*. Lovaina y París: Bruylant-Academia/L'Harmattan.

Pérez Tapias, José (1995). *Filosofía y crítica de la cultura. Reflexión crítico-hermenéutica sobre la filosofía y la realidad cultural del hombre*. Madrid: Trotta.

Pichilingue, Eduardo, ed. (2002). *Evaluación preliminar de la biodiversidad en el territorio Huaorani, Amazonía ecuatoriana*. Documento inédito. Quito: Proyecto SUBIR-CARE/EcoCiencia- ONHAE.

Plataforma de Acuerdos Socio Ambientales, PLASA (2005). *Aprendiendo de los conflictos. Experiencias metodológicas de manejo de conflictos socioambientales en Ecuador*. Quito: Futuro Latinoamericano.

Prebisch, Raúl (1996). «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas». En *El Trimestre Económico*, No. 249.

__________ (1987). *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1997). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.

Rabotnikof, Nora (2008). «Lo público hoy: lugares lógicas y expectativas». En *Íconos*, No. 32.

__________ (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas.

__________ (1995). «El espacio público: variaciones en torno a un concepto». En *La tenacidad de la política*. México: UNAM.

Ramírez, Franklin (2006). «Mucho más que dos izquierdas». En *Nueva Sociedad*, No. 205.

__________ (2000). «Equateur: la crise de l Etat et du model néolibéral de développement». En *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 36.

Ramírez, Franklin, y Freddy Rivera (2005). «Ecuador: crisis, security and democracy». En *The Andes in focus. Security, democracy, and economic reform in the Andes*. Baltimore: Johns Hopkins University-SAIS.

Ramírez, Franklin, y Jacques Ramírez (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: CIUDAD-UNESCO.

Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.

__________ (2002). «Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas». En *Versiones y Aversiones del Desarrollo*. Quito: CIUDAD-SIISE.

__________ (2002). *Pseudo-salida, silencio y ¿deslealtad? Entre la inacción colectiva, la desigualdad de bienestar y la pobreza de capacidades. Estudio de caso de la participación política en Ecuador*. México: FLACSO.

Ramírez, René, y Analía Minteguiaga (2007). «¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad». En *Ecuador Debate*, No. 70.

Ramírez, René, y otros (2006). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM. Estado de situación 2006. Provincia de Pichincha*. Quito: CISMIL-STFS-CONCOPE-FLACSO-PNUD-AECI-Banco Mundial.

Ramón, Galo (2004). «Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000)». En René Báez, Pablo Ospina y Galo Ramón, eds. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN-IEE.

Rawls, John (1999). *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.

Revista Gestión (2004). «Las 50 de Gestión, y los principales grupos económicos del Ecuador». En *Gestión*, No. 120.

Riechmann, Jorge, y Albert Recio (1997). *Quien parte y reparte… el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo*. Barcelona: Icaria.

Rodríguez Garavito, César, Patrick Barrett y Daniel Chávez, eds. (2005). *La nueva izquierda en América Latina: Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Norma.

Romero, Marco (1999). «Coyuntura nacional: se profundiza la recesión y la incertidumbre». En *Ecuador Debate*, No. 47.

Ros, Jaime (2001). «Industrial policy. Comparative advantages and growth». En *CEPAL Review*, No. 73.

Sáenz, Malki (2005). «Visión nacional de los ecosistemas terrestres continentales». En *Buscando caminos para el desarrollo local*. Quito: Corporación Mashi-TerraNueva-EcoCiencia.

__________ (2010). *Marco conceptual del sistema de monitoreo socioambiental*. Quito: EcoCiencia.

Sáenz, Malki, Carolina Chiriboga y Carlos Larrea (2002). *Introducción al Sistema de Monitoreo de la Biodiversidad*. Quito.

Santos Milton (1992). *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.

Schaller, Susanna, y Gabriella Modan (2005). «Contesting public space and citizenship. Implications for neighborhood business improvement districts». En *Journal of Planning Education and Research*, No. 24.

Schuldt, Jürgen, y Alberto Acosta (2006). «Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?». En *Nueva Sociedad*, No. 204.

Schumpeter, Joseph (1950). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper & Row.

Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, SENACYT (2009). *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*. Quito: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2009). *Estrategia Nacional de Desarrollo*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

__________ (2009). *Notas para la discusión de la Estrategia Nacional de Desarrollo Humano*. Quito: Delta.

__________ (2009). *Elementos para el diseño de la política del deporte de la Revolución Ciudadana. Documento borrador*. Quito: documento inédito.

__________ (2009). *Talleres de participación ciudadana de Quito y Guayaquil. Notas de la sistematización*. Quito: documento inédito.

__________ (2009). *Estrategia para el buen vivir rural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

__________ (2008). *Metodología de priorización de proyectos de inversión pública. Índice de prioridad de la inversión*. Quito: documento interno.

__________ (2008). *Informes de veedurías ciudadanas*. Quito: documentos inéditos.

__________ (2007). *Plan nacional de desarrollo 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES-NNUU-CISMIL (2007). *Segundo informe nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: documento inédito.

Secretaría Técnica del Frente Social (2007) *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 4.5*.

__________ (2001). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 3.0*.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

__________ (2000). «Social exclusion: concept, application and scrutiny». Social development papers No. 1. Asian Development Bank. Disponible en: http://www.adb.org/documents/books/social_exclusion/Social_exclusion.pdf.

__________ (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

Sierra, Natalia (2008). *Marginalidad y ética. Una mirada desde América Latina*. Disertación presentada para obtener el título de Ph. D. en Política y Ciencias Sociales en la Freie Universität Berlin.

Sierra, Rodrigo, ed. (1999). *Propuesta preliminar de un sistema de clasificación de vegetación para el Ecuador continental*. Quito: EcoCiencia-GEF.

Sierra, Wladimir (2002). *Heterogeneidad estructural. Una lectura sociológica de Jorge Icaza y José María Arguedas*. Disertación presentada para obtener el título de Ph. D. en Política y Ciencias Sociales en la Freie Universität Berlin.

Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.

Tedesco, Juan Carlos (2006). «Las TICs y la desigualdad educativa en América Latina». En *Magazine de Horizonte. Informática Educativa*, Vol. 7, No. 75. Disponible en: http://www.enlaces.cl/archivos/doc/200511281906400.TICs_Desigualdad(3).pdf.

Terán, Juan Fernando, Chris Jochnick y Patricio Pazmiño, comps. (2000). *Un continente contra la deuda: perspectivas y enfoques para la acción*. Quito: CDES.

Terán, María Cecilia, y otros (2007). «Identificación de vacíos y prioridades de conservación de la biodiversidad de la plataforma marina del Ecuador continental». En *Prioridades para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador*. Quito: Instituto Nazca de Investigaciones Marinas, EcoCiencia, Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy & Conservation International.

Terán, María Cecilia, y otros (2004). *Evaluación ecorregional Pacífico Ecuatorial. Componente marino*. Quito: SIMBIOE-NAZCA-The Nature Conservancy.

Thoumi, Francisco, y Merilee Grindle (1992). *La política de la economía del ajuste. La actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO.

Touraine, Alain (1993). *Crítica a la modernidad*. Madrid: Temas de Hoy.

Trujillo, Mónica, y D Ercole, Robert (2003). *Amenazas, vulnerabilidad, capacidades y riesgo en el Ecuador. Los desastres, un reto para el desarrollo*. Quito: IRD-COOPI-OXFAM.

UN-ECLA (1970). *Development problems in Latin America*. Austin: Institute of Latin American Studies-Texas University Press.

UNESCO (2004). *Activities Report 2003-2004*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

United Nations (1975). «Report of the World Food Conference». Informe presentado en Roma, 5-16 de noviembre.

Verdesoto, Luis (2001). *Descentralizar. Grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. Quito: Abya-Yala.

Villalba, Mateo (2009). *Desarrollo de instrumentos técnicos y procesos para facilitar la vinculación planificación-presupuesto-inversiones*. Consultoría para la Subsecretaría de Inversión Pública. Quito: documento interno.

__________ (2002). *Riesgo moral en la relación del Estado y la banca. Modelo de decisión desde la teoría de juegos*. Disertación de grado presentada para optar por el título de economista. Pontifica Universidad Católica del Ecuador, Quito.

Viteri, Galo (2007). «Situación de la salud en el Ecuador». En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 77.

Vos, Rob (2002). «Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99». En Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, eds. *Economic liberalization, distribution and poverty. Latin America in the 1990s*. Cheltenham: Edward Elgar-UNDP.

Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, eds. (2002). *Economic liberalization, listribution and poverty: Latin America in the 1990s*. Cheltenham: Edward Elgar-UNDP.

Vos, Rob, y otros (1999). *Crisis y protección social*. Quito: Abya-Yala.

Wagner, Daniel, y otros (2005). *Monitoring and evaluation of ICT in education projects. A handbook for developing countries*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.

Wright, Erik Olin (2006). «Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista». En *New Left Review*, No. 41.

World Bank (2004). *Ecuador poverty assesment*. Washington: World Bank.

11. Siglas

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ALBA	Alianza Bolivariana para las Américas
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BCE	Banco Central del Ecuador
BM	Banco Mundial
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAIC	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
CAN	Comunidad Andina
CEC	Código Ecuatoriano de Construcción
CELEC	Corporación Eléctrica del Ecuador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Conservación Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CODENPE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
COPs	Contaminantes Orgánicos Persistentes
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSD	Consejo Suramericano de Defensa
DAC	Dirección de Aviación Civil
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DINAREN	Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables
DPT	Dirección de Planificación Territorial
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica de Salud Materna e Infantil
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
ENEMDUR	Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano y Rural
EPN	Escuela Politécnica Nacional
ESPE	Escuela Politécnica del Ejército
ESPOCH	Escuela Politécnica del Chimborazo
EUT	Encuesta sobre el Uso del Tiempo
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-20	Grupo de los 20 (países industrializados y emergentes)
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IGM	Instituto Geográfico Militar
IG/EPN	Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INHAMI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INFOPLAN	Sistema de Información para la Planificación
IRD	Instituto de Investigación para el Desarrollo (Institut de Recherche pour le Développment)
ITT	Iniciativa Yasuní (Ishpingo-Tambococha-Tiputini)

IUCN	Siglas en inglés de: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MCPNC	Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MINTUR	Ministerio de Turismo
MMP	Ministerio de Minas y Petróleos
MPD	Movimiento Popular Democrático
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OELAC	Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAI	Plan Anual de Inversiones
PEA	Población Económicamente Activa
PETROECUADOR	Empresa Estatal Petróleos del Ecuador
PIB	Producto Interno Bruto
PLANDETUR	Plan Nacional de Turismo
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPI	Plan Plurianual Institucional
PROMSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales para el Ecuador
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIGAGRO	Sistema de Información Geográfica para el Sector Agropecuario
SIEH	Sistemas Integrados de Encuestas de Hogares
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SISPAE	Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SPPP	Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas
SRI	Sistema de Rentas Internas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TNC	The Nature Conservancy
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Siglas en Inglés de: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



ANEXOS

Índice de Anexos[1]

[1] Para la presente versión impresa del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se han incluido anexos relativos a indicadores de línea base y de apoyo, metodologías de metas y de mapas (N. del E.).

ANEXO 1

Matriz de políticas y lineamientos de política

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013

OBJETIVO 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad		
1.1		***Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).***
	a	Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades.
	b	Impulsar la prestación de servicios de salud sobre la base de principios de bioética y suficiencia, con enfoque de género, intercultural e intergeneracional.
	c	Impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, promoviendo la educación para la nutrición y la soberanía alimentaria.
	d	Universalizar el acceso al agua segura para sus diversos usos como derecho humano, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
	e	Diseñar y poner en marcha mecanismos para la condonación a las usuarias y usuarios en extrema pobreza de las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de la Constitución.
	f	Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.
	g	Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación territoriales y sociales en función al déficit cualitativo y cuantitativo actual.
	h	Asignar prioritaria y progresivamente recursos públicos para propender al acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios de salud en función de criterios poblacionales, territoriales y de equidad social.
1.2		***Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.***
	a	Apoyar a la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en especial para los que se encuentran en condiciones de discapacidad, enfermedad crónica o degenerativa, abandono y mendicidad, en convivencia con madres y padres privados de la libertad, y adolescentes en conflicto con la ley o en rehabilitación por adicciones.
	b	Ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social con especial atención para adultos mayores, mujeres, personas con discapacidades y personas que realizan trabajos no remunerados.
	c	Ampliar progresivamente la cobertura del seguro social campesino, extenderla hacia sectores de pesca artesanal y crear una modalidad específica de afiliación para trabajadores y trabajadoras autónomas.
	d	Priorizar la asignación de recursos públicos para el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado humano.
	e	Fomentar la afiliación voluntaria de las personas domiciliadas en el exterior a la seguridad social ecuatoriana.
	f	Articular los programas de protección social con programas de economía social y solidaria que favorezcan la formación y fortalecimiento de redes que incluyan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
	g	Incrementar el acceso de los grupos de atención prioritaria a servicios especializados en los ámbitos público y privado, con especial énfasis en las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.
	h	Promover la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas dependientes.
	i	Proteger a las familias en sus diversos tipos, reconociéndolas como núcleos fundamentales de la sociedad y promoviendo la paternidad y maternidad responsable.
1.3		***Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.***
	a	Extender los servicios de inscripción y cedulación a toda la población.
	b	Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión social y económica, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza.
	c	Fortalecer el sector financiero público y popular y solidario para el desarrollo de actividades productivas y para satisfacer las necesidades de la población.

	d	Desarrollar incentivos a la organización social y comunitaria para la conformación de unidades económicas solidarias y autosustentables que generen trabajo y empleo, con especial atención a las organizaciones de mujeres rurales y urbano marginales.
	e	Mejorar las condiciones y oportunidades de acceso, administración y usufructo de la propiedad en sus diversas formas.
	f	Reducir las brechas de ingreso y de segregación ocupacional que afectan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
	g	Generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano-marginales y rurales.
1.4		***Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.***
	a	Ampliar progresivamente el acceso al agua segura y permanente en sus diversos usos y aprovechamientos a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura y eficiencia en los mecanismos de distribución.
	b	Desprivatizar los servicios de agua a través de la terminación o renegociación de los contratos de delegación de estos servicios a empresas privadas, de acuerdo con los resultados de auditorías integrales.
	c	Fomentar la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, eficiente y sustentable.
	d	Diseñar y aplicar programas públicos dirigidos a promover el acceso equitativo a la tierra, en particular para las mujeres rurales diversas, garantizando la propiedad en sus distintas formas para erradicar la concentración y el latifundio, tomando en consideración las particularidades de las áreas protegidas cuando así lo amerite.
	e	Aplicar mecanismos de regulación del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con la función social y ambiental y fortalecer el control y sanción a la concentración, latifundio y tráfico de tierras.
	f	Fortalecer los mecanismos de control, para garantizar la conservación de la propiedad e identidad de las tierras comunitarias de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.
	g	Impulsar programas de titulación y regularización de la tenencia de la tierra, con consideraciones de género, para asegurar la legalización de la propiedad, la posesión o el usufructo, según los casos, en un esquema que fortalezca diversas formas de propiedad y de acceso.
	h	Fomentar la reagrupación parcelaria de minifundios a través de incentivos a la asociatividad.
	i	Otorgar financiamiento para la adquisición de tierras a las organizaciones de la economía popular y solidaria, en el marco de formas colectivas de propiedad.
	j	Conformar bancos de semillas, germoplasma y, en general, variedades genéticas para promover su conservación y libre intercambio, así como la promoción de investigaciones asociadas.
	k	Generar condiciones de vida y actividades productivas alternativas para las poblaciones asentadas en zonas protegidas, garantizando el estricto respeto de los ecosistemas y considerando la participación de las mujeres diversas.
	l	Generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo, creando líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres del área urbana y rural, para pequeñas y medianas productoras y productores así como para iniciativas asociativas.
	m	Fomentar acciones afirmativas que beneficien el acceso y la generación de infraestructuras de apoyo para la producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación, asistencia técnica y financiamiento a los grupos humanos históricamente excluidos social, económica y territorialmente.
	n	Desprivatizar la infraestructura de apoyo a la producción que es propiedad del Estado, en base a auditorías orientadas a recuperar y fortalecer el control público.
	o	Fomentar asistencia técnica, capacitación y procesos adecuados de transferencia de ciencia, tecnología y conocimientos ancestrales, para la innovación y el mejoramiento de los procesos productivos, con la activa participación de los diversos actores incluyendo a las universidades e institutos técnicos.
1.5		***Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.***
	a	Ampliar la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos no regresivos fundamentados en el principio de justicia distributiva.
	b	Fortalecer la cultura tributaria del país, a través de la difusión del uso de los recursos recaudados en inversión pública.
	c	Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
	d	Generar mecanismos no tributarios de redistribución que sean aplicados de forma diferenciada según los ingresos y niveles de consumo de bienes y servicios.
	e	Promover incentivos monetarios y no monetarios para las iniciativas productivas y comerciales que impulsen la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.
	f	Generar mecanismos públicos de control que aseguren el pago oportuno y justo de salarios y utilidades a los trabajadores y trabajadoras.
	g	Fortalecer y ampliar las formas de propiedad pública, cooperativa, asociativa y comunitaria, como medio para democratizar el acceso a las riquezas y a su generación.

1.6		***Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.***
	a	Generar y fortalecer espacios de diálogo e intercambio que revaloricen las múltiples formas de diversidad y sus aportes a la conformación de la sociedad plurinacional e intercultural.
	b	Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el respeto a la diversidad, además de la no-discriminación y la no exclusión genérica o etnocultural, entre otras.
	c	Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples formas de discriminación y sus interrelaciones.
	d	Incentivar el libre desarrollo de las identidades en los espacios educativos, contenidos comunicacionales y la acción pública.
	e	Impulsar el acceso y uso de todas las formas de comunicación: visual, auditiva, sensorial, y otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
	f	Generar mecanismos para la reducción de discriminación a los tipos de familias no tradicionales.
	g	Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.
	h	Aplicar reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
	i	Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.
	j	Fortalecer las capacidades para exigibilidad de derechos a la no discriminación, favoreciendo acciones afirmativas hacia las mujeres diversas, diversos sexuales, indígenas y afrodescendientes, entre otros, en todos los ámbitos de la vida pública.
1.7		***Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia***
	a	Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.
	b	Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.
	c	Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.
	d	Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.
	e	Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.
	f	Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.
	g	Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.
	h	Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.
1.8		***Impulsar el Buen Vivir rural***
	a	Generar mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, equilibrando sus relaciones demográficas, productivas y culturales.
	b	Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial y los derechos de la población rural, así como la inclusión social y económica de poblaciones con discriminaciones múltiples.
	c	Promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, de sus formas de organización y prácticas.
	d	Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado.
	e	Mejorar las condiciones para el abastecimiento de insumos productivos, la producción primaria, el procesamiento, la comercialización y distribución.
	f	Apoyar a las pequeñas economías campesinas en los procesos de almacenamiento y poscosecha a través de capacitación, asistencia técnica y dotación de equipamiento e infraestructura de apoyo.
	g	Generar espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios.
	h	Promover cadenas cortas de comercialización que conecten a productoras y productores con consumidoras y consumidores, para generar mercados con precios justos y promover la soberanía alimentaria y las complementariedades entre el campo y la ciudad.
	i	Crear y fortalecer mecanismos para la asignación de agua para riego a las y los pequeños productores que contribuyen a la soberanía alimentaria, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
	j	Redistribuir recursos hídricos para riego dentro de una gestión integral e integrada de cuencas hidrográficas, respetando los derechos de la naturaleza, así como su articulación en los territorios, con especial énfasis en el manejo y protección de fuentes de agua.
	k	Incrementar la inversión e incentivos socioeconómicos en el sector rural para las pequeñas y medianas economías familiares y organizaciones o asociaciones de la economía solidaria dirigidas a la producción diversificada de bienes y servicios, con énfasis en los servicios turísticos comunitarios, especialmente aquellos conducidos por mujeres.
	l	Incentivar iniciativas de generación de trabajo digno en poblaciones rurales, considerando la situación desigual de las mujeres rurales en su diversidad.
1.9		***Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.***
	a	Desarrollar un ordenamiento territorial sustentable, que viabilice la asignación de usos del suelo en función de las capacidades y potencialidades territoriales, así como una distribución equitativa de las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción.
	b	Fortalecer redes, grupos urbanos y ciudades intermedias de articulación nacional para favorecer un proceso de urbanización equilibrado y sustentable.
	c	Jerarquizar adecuadamente y mejorar los servicios relacionados con vialidad, transporte terrestre, aéreo, marítimo, señalización, tránsito, logística, energía y comunicación, respondiendo a las necesidades diferenciadas de la población.

	d	Ampliar la cobertura de los servicios básicos de agua, gestión y tratamiento de residuos líquidos y sólidos para promover una estructura policéntrica de asentamientos humanos sustentables en ciudades y zonas rurales, reconociendo las diversidades culturales, de género y edad, con especial énfasis en las zonas más desfavorecidas de cada territorio.
	e	Diseñar planes locales de provisión de servicios en las zonas no delimitadas del territorio nacional a través del Estado central, mientras se resuelve su situación político-administrativa.
	f	Redistribuir y gestionar adecuadamente los equipamientos de recreación, salud, y educación para incrementar el acceso de la población, atendiendo las necesidades diferenciadas de la población en función del sexo, edad, etnia y estilos de vida diversos.
	g	Fortalecer roles y funciones especializadas y complementarias de los asentamientos humanos de acuerdo a sus capacidades territoriales, en temas de investigación e innovación tecnológica.
	h	Articular las iniciativas de desarrollo urbano-rural desde una perspectiva solidaria, cooperativa y participativa, que considere las realidades territoriales y culturales y fortalezca las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.
	i	Establecer lineamientos y especificaciones técnicas para la formulación participativa de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre la base de las potencialidades y bio-capacidades regionales que faciliten la promoción de equidad territorial, reconociendo la diversidad de género, cultural, de formas de vida y ecosistemas.
1.10		***Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos***
	a	Ampliar la educación familiar, comunitaria y formal para garantizar condiciones adecuadas de protección, cuidado y buen trato, en particular en las etapas de formación prenatal, parto y lactancia.
	b	Articular progresivamente los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación saludable y nutritiva, educación inicial y estimulación adecuada de niños y niñas, respetando las prácticas y valores culturales de los pueblos y nacionalidades y manteniendo siempre una equitativa división sexual del trabajo.
	c	Incorporar a los niños y niñas como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos.
	d	Fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil, de la participación de niños y niñas menores en actividades de delincuencia, del maltrato familiar y sus otras formas y de la falta de acceso a educación, fortaleciendo las defensorías comunitarias y la rehabilitación familiar.

OBJETIVO 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

2.1		***Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.***
	a	Integrar los programas estatales dispersos en un programa nacional, que considere la diversidad cultural así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave.
	b	Coordinar adecuadamente los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos.
	c	Promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados al programa nacional de alimentación y nutrición.
	d	Promover la asistencia a los controles médicos mensuales de las madres embarazadas para prevenir la malnutrición prenatal, así como para entregar suplementos alimenticios básicos en la gestación.
	e	Promover la lactancia materna exclusiva después del nacimiento e implementación de bancos de leche materna a escala nacional.
	f	Articular mecanismos de información sobre la importancia del control mensual y programas de alimentación para infantes que evidencien desnutrición temprana.
	g	Fortalecer los programas educativos dirigidos a toda la población, relacionados con la calidad nutricional para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.
	h	Apoyar al desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales.
2.2		***Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.***
	a	Articular los contenidos curriculares de los distintos niveles educativos.
	b	Mejorar la calidad de la educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional.
	c	Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
	d	Promover la coeducación e incorporación de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en el currículo educativo y en los procesos pedagógicos.
	e	Implementar programas complementarios de educación con énfasis en la formación ciudadana.
	f	Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
	g	Fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes.
	h	Promover y generar esfuerzos públicos sostenidos para impulsar la permanencia y culminación de los niños y niñas en educación inicial, básica y media, priorizando a las niñas de zonas rurales y urbano-marginales e impulsando la participación comunitaria en el sistema escolar.
	i	Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura.
	j	Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente en el ámbito rural.
	k	Desarrollar y aplicar un modelo de educación inclusiva para personas con necesidades educativas especiales.
	l	Erradicar progresivamente el analfabetismo en todas sus formas, apoyando procesos de postalfabetización con perspectiva de género y la superación del rezago educativo.

2.3		***Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.***
	a	Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
	b	Articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe.
	c	Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.
	d	Diseñar mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.
	e	Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.
2.4		***Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.***
	a	Diseñar y aplicar procesos de formación profesional y capacitación continua que consideren las necesidades de la población y las especificidades de los territorios.
	b	Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y capacitación continua, fomentando la culminación de los niveles de instrucción.
	c	Fortalecer y crear mecanismos de crédito que faciliten los procesos de formación y capacitación continua.
	d	Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
2.5		***Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir.***
	a	Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
	b	Fortalecer y consolidar el proceso de aseguramiento de la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel.
	c	Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.
	d	Promover programas de vinculación de la educación superior con la comunidad.
	e	Impulsar la investigación y el desarrollo científico técnico en universidades y escuelas politécnicas.
	f	Impulsar programas de becas para la formación docente de alto nivel.
	g	Generar redes territoriales de investigación entre instituciones públicas y centros de educación superior para promover el Buen Vivir en los territorios.
	h	Apoyar e incentivar a las universidades y escuelas politécnicas para la creación y el fortalecimiento de carreras y programas vinculados a los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
	i	Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
	j	Promover encuentros entre las diferentes epistemologías y formas de generación de conocimientos que recojan los aportes de los conocimientos populares y ancestrales en los procesos de formación científica y técnica.
	k	Incrementar progresivamente el financiamiento para la educación superior.
2.6		***Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.***
	a	Fortalecer la institucionalidad pública de la ciencia y tecnología.
	b	Fomentar proyectos y actividades de ciencia y tecnología en todos los niveles educativos e incorporación en las mallas curriculares de los contenidos vinculados.
	c	Apoyar a las organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento científico e innovación tecnológica.
	d	Promover procesos sostenidos de formación académica para docentes e investigadores e investigadoras de todos los niveles educativos y reconocimiento de su condición de trabajadores y trabajadoras.
	e	Fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo, incorporando conocimientos ancestrales.
	f	Promover programas de extensión universitaria con enfoque intercultural, de género y generacional.
	g	Establecer programas de becas de investigación y especialización conforme las prioridades nacionales, a las especificidades de los territorios y con criterios de género, generacionales e interculturales.
	h	Democratizar los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas, y reconocer los créditos a las y los investigadores nacionales.
2.7		***Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.***
	a	Democratizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, especialmente a Internet, a través de la dotación planificada de infraestructura y servicios necesarios a los establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en las áreas rurales.
	b	Promover las capacidades generales de la población para el uso y fomento de plataformas, sistemas, bancos de información, aplicaciones y contenidos que posibiliten a todos y todas obtener provecho de las tecnologías de información y comunicación.
	c	Establecer mecanismos que faciliten la adquisición de ordenadores personales y programas de capacitación.
2.8		***Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.***
	a	Fomentar e impulsar de forma incluyente el deporte de alto rendimiento e incorporar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de sus resultados.
	b	Desarrollar actividades extracurriculares en las instituciones educativas dirigidas por entrenadores y guías especializados orientados a complementar la enseñanza.
	c	Elaborar o reelaborar los programas curriculares de cultura física que tiendan a promover el hábito de la práctica deportiva o actividad física desde las edades tempranas.

	d	Diseñar planes de entrenamiento para mantener una vida activa adaptados a la necesidad de desarrollar inteligencia holística, y a las características etáreas de la población.
	e	Impulsar la actividad física y el deporte adaptado en espacios adecuados para el efecto.
	f	Diseñar y aplicar un modelo presupuestario de asignación de recursos financieros a los diferentes actores de la estructura nacional del deporte

OBJETIVO 3: Mejorar la calidad de vida de la población

3.1		***Promover prácticas de vida saludable en la población***
	a	Promover la organización comunitaria asociada a los procesos de promoción de la salud.
	b	Fortalecer los mecanismos de control de los contenidos utilitaristas y dañinos a la salud en medios masivos de comunicación.
	c	Diseñar y aplicar programas de información, educación y comunicación que promuevan entornos y hábitos de vida saludables.
	d	Implementar mecanismos efectivos de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano, para disminuir posibles riesgos para la salud.
	e	Fortalecer las acciones de prevención de adicciones de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, alcoholismo y tabaquismo.
	f	Desarrollar, implementar y apoyar programas de fomento de la masificación de la actividad física según ciclos de vida, preferencias culturales, diferencias de género, condiciones de discapacidad, generacionales y étnicas.
	g	Coordinar acciones intersectoriales, con los diferentes niveles de gobierno y con participación comunitaria, para facilitar el acompañamiento profesional para el deporte y a la actividad física masiva.
	h	Realizar campañas y acciones como pausas activas para evitar el sedentarismo y prevenir sus consecuencias negativas para la salud, en espacios laborales, institucionales y domésticos, con apoyo de organizaciones sociales, laborales y la comunidad en general.
	i	Promover actividades de ocio activo de acuerdo a necesidades de género, etáreas y culturales.
	j	Impulsar el mejoramiento de condiciones organizativas, culturales y materiales que favorezcan un equilibrio en el uso del tiempo global dedicado a las actividades de producción económica, reproducción humana y social con sentido de corresponsabilidad y reciprocidad de género y generacional.
3.2		***Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad.***
	a	Fortalecer la vigilancia epidemiológica de base comunitaria e intervención inmediata, especialmente ante eventos que causen morbilidad y mortalidad evitable y/o que sean de notificación obligatoria.
	b	Articular a la comunidad en el sistema de vigilancia de modo que la información sea generada, procesada y analizada en la comunidad.
	c	Fortalecer la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades crónico degenerativas y de las enfermedades transmisibles prioritarias y desatendidas.
	d	Diseñar e implementar sistemas de prevención y atención integrales en concordancia con el conocimiento epidemiológico y con enfoque de determinantes de salud.
	e	Fortalecer las acciones de promoción de la salud mental, especialmente para prevenir comportamientos violentos.
3.3		***Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.***
	a	Articular los diferentes servicios de la red pública de salud en un sistema único, coordinado e integrado y por niveles de atención.
	b	Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria sobre la red complementaria de atención, incluyendo la privada, social y comunitaria.
	c	Promover la producción de medicamentos esenciales genéricos de calidad a nivel nacional y de la región, procurando el acceso a medios diagnósticos esenciales de calidad.
	d	Mejorar la calidad de las prestaciones de salud, contingencias de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo.
	e	Promover procesos de formación continua del personal de salud, a fin de proveer servicios amigables, solidarios y de respeto a los derechos y a los principios culturales y bioéticos, de acuerdo a las necesidades en los territorios y su perfil epidemiológico.
	f	Generar y aplicar mecanismos de control de calidad de la atención y de la terapéutica en las prestaciones en los servicios de la red pública y complementaria, a través de protocolos de calidad, licenciamiento de unidades, participación ciudadana y veeduría social.
	g	Impulsar la investigación en salud, el desarrollo de procesos terapéuticos y la incorporación de conocimientos alternativos.
3.4		***Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural***
	a	Ofrecer protección y prevención especializada para la salud de niñas, niños y adolescentes.
	b	Mejorar la atención a personas con discapacidades proporcionándoles tratamiento, rehabilitación, medicamentos, insumos médicos, ayudas técnicas y centros de acogida para personas con discapacidades severas y profundas, con énfasis en aquellas en condiciones de extrema pobreza.
	c	Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
	d	Ejecutar acciones de atención integral a problemas de salud mental y afectiva.
	e	Impulsar acciones tendientes a la mejora de la salud de las personas de la tercera edad.
	f	Promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, difundiendo el derecho a la salud, al disfrute de su sexualidad y fortaleciendo el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar a la vez que se vele por la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y a las creencias religiosas.
	g	Valorar las condiciones particulares de salud de las mujeres diversas, en particular durante el embarazo, parto y postparto.
	h	Priorizar las acciones tendientes a reducir la mortalidad materno-infantil y el riesgo obstétrico, en particular en las zonas rurales, las comunidades, pueblos y nacionalidades.

	i	Optimizar y equipar los servicios de atención materno-infantil y acompañar a las madres durante el embarazo, con calidad y calidez, promoviendo una adecuada nutrición, cuidado y preparación, e impulso a la maternidad y paternidad responsable.
	j	Fortalecer el sistema de atención diferenciada y acorde a las diversidades, en el postparto y al recién nacido, y articular éste a redes de cuidado a las niñas y niños en centros laborales, barriales, comunitarios, institucionales, en coordinación intersectorial y con las iniciativas locales.
	k	Fortalecer las acciones y servicios para garantizar el derecho a una salud sexual y reproductiva no discriminatoria y libre de violencia que respete la diversidad, y empoderar a las mujeres en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
	l	Impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente, e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a sus familias, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.
3.5		***Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos.***
	a	Incentivar la investigación sobre prácticas y conocimientos ancestrales y alternativos.
	b	Diseñar y aplicar protocolos interculturales que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.
	c	Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en salud contenidos que promuevan el conocimiento, la valorización y el respeto de los saberes y conocimientos ancestrales y alternativos.
	d	Reconocer, formar con perspectiva de género e incorporar agentes tradicionales y ancestrales en el sistema general de salud.
	e	Generar y aplicar normativas de protección de los conocimientos y saberes ancestrales del acerbo comunitario y popular.
3.6		***Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia***
	a	Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.
	b	Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
	c	Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
	d	Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; preferenciando sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
	e	Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades .
	f	Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
	g	Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
	h	Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.
	i	Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
	j	Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.
3.7		***Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos***
	a	Controlar y vigilar el cumplimiento de normas y estándares de los diferentes espacios para evitar posibles efectos de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía, hacinamiento y violencia.
	b	Diseñar y aplicar sistemas de alerta, registro y monitoreo permanente y atender oportunamente accidentes, enfermedades y problemas asociados con contaminación ambiental y actividades laborales.
	c	Implementar sistemas de alerta, registro, monitoreo y atención oportuna de salud y bienestar en los espacios educativos, en particular los relacionados con las condiciones sanitarias y de provisión de alimentos de esta población.
	d	Diseñar e implementar acciones dirigidas a las organizaciones barriales y comunitarias que fortalezcan los lazos de confianza, respeto mutuo y promuevan la cooperación y la solidaridad.
	e	Modernizar las capacidades estatales de seguridad interna en términos de equipamiento, tecnología, comunicaciones, indumentaria, transporte y demás bienes y servicios estratégicos relacionados, preferentemente producidos por la industria nacional especializada.
	f	Especializar y fortalecer la institucionalidad de la seguridad del Estado en la prevención y control del delito.
	g	Fortalecer programas de seguridad ciudadana y policía comunitaria, que consideren las perspectiva de género, etárea e intercultural, en articulación con la seguridad integral del Estado e incorporar la participación activa de la población en el control y veeduría social de sus acciones.
	h	Prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones y ámbitos, con enfoque sistémico y multidisciplinario y en estricto respeto del debido proceso y los derechos humanos.
	i	Implementar mecanismos de rendición de cuentas de la gestión para la seguridad ciudadana, por parte de las instituciones responsables.

OBJETIVO 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

4.1		***Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.***
	a	Fortalecer los sistemas de áreas protegidas terrestres y marinas, basados en su gestión y manejo con un enfoque ecosistémico, respetando sus procesos naturales y evolutivos, ciclos vitales, estructura y funciones.
	b	Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.

	c	Diseñar y aplicar marcos regulatorios y planes especiales para el Archipiélago de Galápagos y la región amazónica, que impulsen prácticas sostenibles, de acuerdo a los parámetros ambientales particulares de estos territorios así como sus recursos nativos.
	d	Promover usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas terrestres y marinos y de las potenciales oportunidades económicas derivadas del aprovechamiento del patrimonio natural, respetando los modos de vida de las comunidades locales, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza.
	e	Desarrollar y aplicar normas de bioseguridad y de biotecnología moderna y sus productos derivados, así como su experimentación y comercialización, en cumplimiento del principio de precaución establecido en la Constitución y la normativa internacional relacionada.
	f	Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental.
	g	Fomentar la investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.
	h	Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades endémicas y nativas, bajo el principio precautelatorio a través de, entre otras medidas, la regulación del ingreso y salida de especies exóticas.
	i	Preservar, recuperar y proteger la agrodiversidad y el patrimonio genético del país, así como de los conocimientos y saberes ancestrales vinculados a ellos.
4.2		***Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.***
	a	Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno.
	b	Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica.
	c	Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica.
	d	Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación.
	e	Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas.
	f	Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico.
	g	Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas.
	h	Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.
4.3		***Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.***
	a	Aplicar programas, e implementar tecnología e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética.
	b	Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía.
	c	Impulsar la generación de energía de fuentes renovables o alternativas con enfoque de sostenibilidad social y ambiental.
	d	Promover investigaciones para el uso de energías alternativas renovables, incluyendo la mareomotriz y la geotermia, bajo parámetros de sustentabilidad en su aprovechamiento.
	e	Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos.
	f	Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios.
4.4		***Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.***
	a	Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios, y sustancias químicas para prevenir y reducir las posibilidades de afectación de la calidad ambiental.
	b	Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
	c	Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
	d	Reducir progresivamente los riesgos para la salud y el ambiente asociados a los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
	e	Regular criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua e implementar normas para controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua mediante la aplicación de condiciones explícitas para el otorgamiento de las autorizaciones de uso y aprovechamiento.
4.5		***Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.***
	a	Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional, y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales.
	b	Incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima que puedan afectar las infraestructuras del país.
	c	Impulsar programas de adaptación a las alteraciones climáticas, con énfasis en aquellos vinculadas con la soberanía energética y alimentaria.
	d	Valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas, en diferente estado de conservación.
	e	Incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales, considerando las oportunidades que ofrecen los nuevos esquemas de mitigación.

	f	Desarrollar actividades dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana, con énfasis en las mujeres diversas, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y sus implicaciones en la vida de las personas.
	g	Elaborar modelos predictivos que permitan la identificación de los efectos del cambio climático para todo el país, acompañados de un sistema de información estadístico y cartográfico.
	h	Incentivar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países industrializados sobre transferencia de tecnología y recursos financieros como compensación a los efectos negativos del cambio de clima en los países no industrializados.
4.6		***Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.***
	a	Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental.
	b	Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos, para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.
	c	Fomentar acciones de manejo integral, eficiente y sustentable de las tierras y cuencas hidrográficas que impulsen su conservación y restauración con énfasis en tecnologías apropiadas y ancestrales que sean viables para las realidades locales.
	d	Implementar un sistema de investigación y monitoreo de alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.
	e	Desarrollar modelos específicos para el sector seguros (modelos catastróficos), que combinen riesgo y los parámetros financieros del seguro y reaseguro, para recrear eventos históricos y estimar pérdidas futuras.
	f	Analizar la vulnerabilidad y el aporte a la adaptación al cambio climático de infraestructuras estratégicas existentes y futuras.
4.7		***Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.***
	a	Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní -Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.
	b	Institucionalizar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas del país.
	c	Impulsar los procesos sostenidos de gestión de conocimiento en materia ambiental.
	d	Incorporar consideraciones ambientales y de economía endógena para el Buen Vivir en la toma de decisiones en los sectores productivos públicos y privados.
	e	Promover productos de calidad, con bajo impacto ambiental y alto valor agregado, en particular de los generados en la economía social y solidaria, con certificación de la calidad ambiental.
	f	Desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales.
	g	Fomentar las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales, generando actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica, acuícola y otras alternativas.

OBJETIVO 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

5.1		***Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.***
	a	Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral.
	b	Generar mecanismos de cohesión social para mantener el carácter unitario del Estado, respetando las múltiples diversidades.
	c	Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas de la seguridad integral del Estado, bajo el estricto respeto de los derechos humanos.
	d	Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y la construcción de fronteras de paz con los países vecinos.
	e	Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y en necesidad de protección internacional.
	f	Promover el uso eficaz de los mecanismos para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
	g	Impulsar programas que favorezcan la conservación y recuperación de los ecosistemas en la franja fronteriza, en coordinación con los países vecinos.
	h	Respaldar y apoyar las iniciativas de solución pacífica de actuales y eventuales conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos.
	i	Fomentar la transparencia en la compra y el uso de armas y equipos, así como del gasto militar en general, a escala nacional y regional en el marco de los compromisos internacionales de registro de gastos militares establecidos en instancias bilaterales y multilaterales.
5.2		***Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.***
	a	Fortalecer y especializar la institucionalidad de seguridad interna y externa, favoreciendo la complementariedad entre las instituciones que velan por la seguridad integral del Estado.
	b	Defender los derechos soberanos del Estado sobre su territorio nacional a través del control y vigilancia de los límites fronterizos establecidos y sobre sus áreas de jurisdicción nacional, incluyendo la Antártida, la órbita geoestacionaria y el espectro radioeléctrico.
	c	Identificar amenazas, prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades, para proteger a las personas, al patrimonio nacional y a los recursos estratégicos del Estado.
	d	Robustecer la presencia del Estado en la franja fronteriza, considerando las particularidades territoriales y sociales, poniendo énfasis en la reducción de brechas respecto al resto del territorio nacional y las brechas de género.
	e	Mejorar la capacidad operativa y reestructurar el sector de la defensa nacional, impulsando la economía de la defensa.
	f	Generar mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos.
	g	Promover una política exterior que mantenga y exija el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.
	h	Transformar la institucionalidad de la inteligencia y fortalecer sus capacidades para contribuir a la seguridad integral del Estado.

5.3		***Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.***
	a	Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados de la canasta básica para el consumo nacional, evitando la dependencia de las importaciones y los patrones alimenticios poco saludables.
	b	Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, sanos y de alto valor nutritivo, articulando la producción agropecuaria y con el consumo local.
	c	Promover, gestionar y planificar el manejo integral y sustentable del agua para asegurar la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico para la soberanía alimentaria y energética.
	d	Ampliar la capacidad nacional de generación de energía en base a fuentes renovables.
5.4		***Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.***
	a	Impulsar la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que coadyuve a los objetivos de producción y bienestar colectivo, con mecanismos transparentes y solidarios, y bajo principios de justicia social, de género y ambiental.
	b	Articular la política de endeudamiento público con las directrices de planificación y presupuesto nacionales.
	c	Atraer ahorro externo, en la forma de inversión extranjera directa pública y privada, para proyectos de largo plazo que sean sostenibles, respeten los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, transfieran tecnología y generen empleo digno.
	d	Aplicar mecanismos para utilizar los avances obtenidos a través de la transferencia de ciencia y tecnología en beneficio del país.
	e	Desarrollar una diplomacia ciudadana de cercanía que promueva la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y que fortalezca la representación del Ecuador en el extranjero.
	f	Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir, institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto.
	g	Fomentar las relaciones comerciales y de cooperación internacional con gobiernos autónomos descentralizados a lo largo del mundo.
	h	Definir ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en el Ecuador.
	i	Promover los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países.
	j	Impulsar la inclusión de factores sociales en los acuerdos de integración económica.
	k	Impulsar activamente a la cooperación triangular y a la cooperación Sur-Sur, incentivando a las MIPYMES y a las empresas solidarias.
5.5		***Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.***
	a	Apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, suramericana, latinoamericana y con el Caribe, a través de mecanismos y procesos de convergencia que profundicen la integración de los pueblos.
	b	Mejorar la conectividad con América Latina y el Caribe.
	c	Impulsar el manejo coordinado y responsable de las cuencas hidrográficas binacionales y regionales.
	d	Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.
	e	Priorizar la negociación en bloque junto con los países suramericanos para lograr acuerdos beneficiosos al incrementar el poder de negociación de la región.
	f	Fortalecer los mecanismos de concertación política que profundicen la integración suramericana.
	g	Impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional.
	h	Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.
	i	Consolidar la institucionalidad financiera regional como alternativa a los organismos multilaterales de crédito tradicionales, e impulsar el uso de sistemas únicos de compensación regionales.
5.6		***Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.***
	a	Insertar al país en redes internacionales que respalden y potencien la consecución de los objetivos programáticos del Ecuador.
	b	Definir lineamientos estatales estratégicos sobre la comercialización de productos ecuatorianos en el exterior.
	c	Definir e implementar mecanismos de transferencia de recursos y tecnología con impacto social directo.
	d	Potenciar las capacidades del país para incidir en la agenda internacional y en políticas bilaterales y multilaterales que, entre otros, faciliten el ejercicio de derechos y garanticen la protección de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.
	e	Diversificar las exportaciones ecuatorianas al mundo, priorizando las complementariedades con las economías del Sur, con un comercio justo que proteja la producción y el consumo nacional.
	f	Incorporar nuevos actores en el comercio exterior, particularmente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción y del sector artesanal, impulsando iniciativas ambientalmente responsables y generadoras de trabajo.
	g	Establecer mecanismos internacionales de garantías de exportaciones, en particular para MIPYMES, empresas solidarias y organizaciones populares, dando prioridad a aquellas que integren a mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
	h	Defender los intereses comerciales nacionales a nivel bilateral y multilateral, estableciendo, cuando sea necesario, medidas de protección para la producción y consumo nacional.
	i	Mantener relaciones de comercio exterior con prevalencia de la seguridad jurídica nacional y evitando que intereses privados afecten la relación entre los Estados.
	j	Aplicar un esquema de sustitución selectiva de importaciones que propicie las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y que desincentive las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
	k	Fortalecer institucionalmente los servicios aduaneros para lograr eficiencia y transparencia y facilitar el comercio internacional.
	l	Posicionar al país en la comunidad internacional, a partir de su patrimonio natural, en los mecanismos globales de lucha contra el cambio climático.

	m	Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo.
	n	Reducir los costos de llamadas internacionales desde el Ecuador hacia los demás países.
	o	Contribuir a los esfuerzos de los miembros del Tratado Antártico para la investigación del ambiente y el monitoreo global del cambio climático.
5.7		***Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones.***
	a	Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.
	b	Promover alianzas regionales para combatir la corrupción e impulsar la transparencia de la gestión en los ámbitos público y privado.
	c	Controlar el uso, distribución y comercialización de precursores químicos.
	d	Construir un sistema integral de prevención y protección a los y las víctimas de trata, tráfico y explotación internacional, orientado preferentemente a diversos y diversas sexuales, mujeres, niños y niñas.
	e	Fortalecer el control y sanción de delitos cibernéticos.

OBJETIVO 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas

6.1.		***Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales.***
	a	Promover el conocimiento y plena aplicación de los derechos laborales.
	b	Reformar la legislación laboral y fortalecer los mecanismos de control, sensibles a las diversidades, para eliminar el trabajo precario, la tercerización laboral y asegurar relaciones laborales directas y bilaterales.
	c	Aplicar medidas específicas para garantizar la existencia, funcionamiento y articulación de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, así como para resolver los conflictos laborales en condiciones justas.
	d	Apoyar iniciativas de trabajo autónomo preexistentes mejorando sus condiciones de infraestructura, organización y el acceso al crédito en condiciones de equidad.
	e	Proveer prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras, cualquiera sean las formas de trabajo que desempeñen.
	f	Consolidar el Régimen Solidario de Cesantía.
	g	Generar normas y regulaciones que atiendan las características y necesidades específicas del trabajo autónomo.
6.2.		***Impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones.***
	a	Cuantificar y visibilizar el aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento.
	b	Reconocer, retribuir y brindar protección social al cuidado reproductivo en los hogares.
	c	Dotar de infraestructura y servicios públicos para el cuidado humano, propiciando el empleo digno de jóvenes en estas actividades, con énfasis en la atención a personas con discapacidades severas.
	d	Implementar acciones de apoyo dirigidas a mujeres prestadoras de cuidados especiales, en el ámbito doméstico, para disminuir su carga laboral.
	e	Incrementar la cobertura de seguridad social y la capacitación a quienes cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente.
6.3.		***Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos.***
	a	Apoyar las iniciativas de producción y de servicios de carácter asociativo y comunitario con mecanismos específicos de acceso al crédito y a otros factores productivos, compras y contratación pública con 'condicionalidades positivas' para promover la asociatividad.
	b	Visibilizar y difundir las ventajas, aportes y potencialidades del trabajo y la producción asociativas y de los valores de la economía solidaria.
6.4.		***Promover el pago de remuneraciones justas sin discriminación alguna, propendiendo a la reducción de la brecha entre el costo de la canasta básica y el salario básico.***
	a	Revisar anualmente el salario básico establecido en la ley, por sectores de la economía.
6.5.		***Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo.***
	a	Impulsar programas e iniciativas privadas que favorezcan la incorporación de jóvenes a actividades laborales remuneradas.
	b	Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que estimulen y protejan a los sectores de la economía social y solidaria, e industrias nacientes, en particular en las actividades agroalimentaria, pesquera, acuícola, artesanal y turística.
	c	Fortalecer y promover iniciativas económicas de pequeña y mediana escala basadas en el trabajo, que se orienten a generar empleos nuevos y estables.
	d	Adoptar programas y proyectos públicos de infraestructura intensivos en la generación de empleo, que prioricen la contratación de mano de obra local, calificada y registrada en bolsas de empleo públicas o privadas.
	e	Fortalecer los bancos de información de fuentes de empleo y servicios de colocaciones, y articularlos al sistema de contratación y compras públicas.
	f	Apoyar el funcionamiento y consolidación de empresas bajo administración directa de las y los trabajadores, especialmente en los casos de empresas incautadas por el Estado y empresas quebradas.
	g	Crear iniciativas de trabajo autónomo y comunitario, que aprovechen y fortalezcan conocimientos y experiencias locales, en relación prioritaria con la demanda y necesidades locales.

	h	Apoyar líneas de producción artesanales que hacen parte de las culturas locales, la promoción, rescate y fomento de técnicas, diseños y producción, así como a la revalorización y al uso de productos y servicios artesanales utilitarios y de consumo cotidiano.
	i	Generar condiciones que promuevan la permanencia en el país de profesionales, técnicos y artesanos, y fomentar el retorno voluntario de aquellos que hayan emigrado.
	j	Promover los talleres artesanales como unidades de organización del trabajo que incluyen fases de aprendizaje y de innovación de tecnologías.
6.6.		***Promover condiciones y entornos de trabajo seguros, saludables, incluyentes, no discriminatorios y ambientalmente amigables.***
	a	Sancionar los actos de discriminación y acoso laboral por concepto de género, etnia, edad, opción sexual, discapacidad, maternidad u otros motivos.
	b	Promover entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables, seguras y que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.
	c	Reconocer y apoyar las formas de organización del trabajo de las mujeres diversas, los pueblos y las nacionalidades.
	d	Aplicar procesos de selección, contratación y promoción laboral en base a las habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades.
6.7.		***Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo.***
	a	Fortalecer la capacidad pública instalada de capacitación y formación, considerando la amplitud y diversidad de las formas de trabajo.
	b	Estimular la formación en los centros de trabajo.
	c	Recuperar y fortalecer conocimientos y tecnologías ancestrales y tradicionales, que favorezcan la producción de bienes y servicios, con énfasis en aquellos generados por mujeres.
	d	Definir esquemas de capacitación y formación, que incluyan la perspectiva de género, etárea e intercultural, y que garanticen la inserción productiva en las diversas formas de trabajo.
	e	Crear programas específicos de capacitación para trabajadores y trabajadoras autónomos, especialmente de quienes optan por el asociativismo.
6.8.		***Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.***
	a	Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.
	b	Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.
	c	Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior.

OBJETIVO 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

7.1		***Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones.***
	a	Eliminar barreras urbanísticas y arquitectónicas, garantizando el cumpliendo de las normas de accesibilidad al medio físico de las personas con discapacidad y movilidad reducida.
	b	Generar mecanismos de control público-ciudadano a constructores y propietarios de obras de infraestructura física que atenten contra el espacio público.
	c	Impulsar sistemas de transporte público de calidad, accesibles para personas con discapacidad, seguros, eficientes ecológicamente y con respeto a los derechos de la población y las múltiples diversidades.
	d	Generar mecanismos de control de las acciones públicas y privadas con el fin de evitar la privatización del espacio público y las acciones que atenten contra los bienes patrimoniales.
	e	Aplicar las exenciones tarifarias vigentes en transporte y espectáculos culturales para personas discapacitadas y de la tercera edad.
7.2		***Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.***
	a	Implementar campañas educativas amplias que desarrollen en toda la población una conciencia sobre el uso adecuado, mantenimiento y preservación de los espacios públicos.
	b	Desarrollar campañas de capacitación a docentes en el conocimiento de los derechos públicos e incorporar este conocimiento en el nivel curricular y normativo en todas las instancias educativas.
	c	Ejecutar campañas comunicacionales tendientes a fomentar la importancia del disfrute del tiempo libre y a valorar su uso creativo.
	d	Fomentar la participación social en la construcción de los espacios públicos comunes y diferenciados para los diversos grupos, comprometiendo el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.
	e	Impulsar investigaciones que permitan reconocer, racionalizar y aprovechar el papel activo de distintos sectores, sobre todo populares en la construcción y ampliación de la esfera y los espacios públicos y que promuevan una democratización de los procesos de construcción de las memorias colectivas.
7.3		***Fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas.***
	a	Incrementar y mejorar espacios públicos formales y no formales para la práctica y desarrollo de actividades físicas, recreativas y culturales.
	b	Crear espacios de encuentro y práctica de actividades físicas y deporte para personas con necesidades especiales como las de la tercera edad y con discapacidades, entre otras.
	c	Democratizar las infraestructuras públicas recreativas y culturales.

	d	Generar condiciones integrales para la práctica de la actividad física y el deporte: infraestructura adecuada, escenarios deportivos, implementación deportiva, medicina del deporte, capacitación e investigación.
	e	Generar condiciones integrales para la práctica, uso, difusión y creación de las actividades y producciones artísticas, que cuente con infraestructura adecuada, seguridades, capacitación e investigación.
7.4		***Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.***
	a	Impulsar la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales diversos, inclusivos y de calidad desde una óptica pluralista que promueva la no discriminación, con énfasis en los proyectos participativos interculturales.
	b	Promover una oferta sostenida de eventos culturales de calidad y accesibles a la población.
	c	Impulsar una nueva institucionalidad intercultural en red que fomente la investigación histórica y antropológica.
	d	Estructurar sistemas de gestión y procesos que permitan mejorar la implementación de servicios culturales, descentralizados, desconcentrados y con participación ciudadana, promoviendo la articulación de las instituciones que reciben recursos públicos.
	e	Fomentar el acceso a centros de conocimiento como espacios de encuentro, de práctica del ocio creativo, de recreación de las memorias sociales y los patrimonios y como medios de producción y circulación de conocimiento y bienes culturales.
	f	Divulgar el conocimiento de los patrimonios culturales y naturales, para la valoración de su diversidad y riqueza desde la ciudadanía.
	g	Promover iniciativas culturales, artísticas, científicas y de investigación orientadas a recrear la memoria e innovar la producción y conocimientos heredados.
	h	Impulsar la investigación, la producción cultural y la creación independiente a través de mecanismos transparentes y democráticos.
	i	Recopilar y difundir buenas prácticas locales en materia de producción y circulación de bienes culturales para ser adaptadas en otras localidades.
	j	Crear y fortalecer acuerdos a nivel de la región latinoamericana e iberoamericana para la conservación de los patrimonios culturales y ambientales y el desarrollo cultural.
7.5		***Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorarización de todas las expresiones colectivas.***
	a	Promover el servicio social intercultural: voluntariado, trabajo comunitario, etc.
	b	Promover la minga como un espacio colectivo de encuentro común entre diversos y diversas.
	c	Reconocer las prácticas culturales tradicionales que fomentan la solidaridad y la construcción de espacios de encuentro común, tales como el prestamanos, el randi-randi, entre otras.
	d	Promover programas de vivienda social que recuperen el patrimonio cultural edificado y que eviten la segregación espacial y el desplazamiento de población residente en áreas urbanas consolidadas.
	e	Impulsar actividades de intercambio con extranjeros, incluyendo a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, con la participación de organizaciones sociales diversas.
	f	Promover mecanismos y espacios de intercambio entre personas desvinculadas (adolescentes y jóvenes que no trabajan ni estudian, entre otros).
	g	Revitalizar fiestas y tradiciones, promoviendo su difusión y salvaguardando el patrimonio inmaterial de los diversos grupos culturales del país.
7.6		***Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.***
	a	Defender el derecho a la libertad de expresión, en el marco de los derechos constitucionales.
	b	Asignar democrática, transparente y equitativamente las frecuencias del espectro radioeléctrico.
	c	Incrementar el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.
	d	Fomentar los medios de comunicación orientados a la circulación de productos educativos y culturales diversos y de calidad, especialmente aquellos en lenguas nativas.
	e	Fortalecer los medios de comunicación públicos.
	f	Impulsar en todos los medios, espacios comunicativos para la producción local, regional y nacional, así como espacios que respeten y promuevan la interculturalidad y el reconocimiento a las diversidades.
	g	Promover la difusión contenidos comunicacionales educativos que erradiquen estereotipos de género e imaginarios que violentan el ser de las y los diversos sexuales, así como de las mujeres y que además cosifican los cuerpos.
	h	Promover organismos especializados de veeduría social y ciudadana a los medios con autonomía frente al Estado y a intereses privados.
	i	Promover contenidos comunicacionales que fortalezcan la identidad nacional, las identidades diversas y la memoria colectiva.
	j	Fomentar la responsabilidad educativa de los medios de comunicación y la necesidad de que éstos regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, reconocimiento de las diversidades, interculturalidad y definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva.
	k	Establecer incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos de la ciudadanía.
	l	Promover medios de comunicación alternativos locales.
7.7		***Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.***
	a	Desarrollar mecanismos para la gestión del suelo urbano y promover su uso socialmente justo en condiciones equitativas, seguras y sostenibles.
	b	Reconocer la ciudad como un espacio colectivo de intercambio democrático que cumple una función social.
	c	Desarrollar mecanismos para la gestión y conservación del patrimonio cultural y natural de los territorios de las ciudades, impulsando las distintas formas de uso, producción y generación del hábitat.
	d	Diseñar e implementar acciones públicas que privilegien el interés social, cultural y ambiental, garantizando el derecho a la propiedad.
	e	Impulsar la aplicación de mecanismos de redistribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública.
	f	Impulsar las distintas formas de producción y gestión social del hábitat.

7.8		***Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos.***
	a	Implementar medidas de seguridad vial a través de la dotación de señalética especializada e infraestructura.
	b	Desarrollar campañas de difusión y concienciación de medidas de seguridad en espacios públicos.
	c	Aplicar y controlar los estándares y normas de seguridad en espacios de confluencia masiva de personas.
	d	Generar y garantizar espacios seguros para la circulación de peatones y usuarios de vehículos no motorizados.

OBJETIVO 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

8.1		***Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir.***
	a	Ampliar los espacios de diálogo y canales de comunicación permanentes entre los distintos pueblos, nacionalidades, comunidades y grupos cultural y socialmente distintos, que garanticen relaciones interculturales en la sociedad.
	b	Promover mecanismos y redes de información y comunicación documental y electrónica para mejorar el acceso a conocimientos ancestrales, innovación, ciencia y tecnología.
	c	Fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.
	d	Impulsar acciones de discriminación positiva para incrementar el número de funcionarios y funcionarias indígenas, afroecuatorianas y montubias.
	e	Transversalizar las distintas cosmovisiones en el diseño y ejecución de la política pública y los planes de desarrollo regional y nacional, particularmente en los programas de educación y salud a nivel nacional.
	f	Fortalecer las organizaciones político-sociales de mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.
	g	Incluir en las mallas curriculares de todos los niveles de educación contenidos que propongan una mirada crítica y descolonizadora sobre la historia cultural del Ecuador que revalorice la herencia cultural andino-agraria y los aportes de la cultura afroecuatoriana en la constitución de la sociedad ecuatoriana, así como en la configuración de nuestra identidad.
	h	Proteger a los pueblos en aislamiento voluntario.
	i	Compensar y reparar los daños causados por el régimen colonial y neocolonial a los pueblos indígenas y afroecuatorianos a través de acciones afirmativas.
	j	Desarrollar mecanismos que efectivicen la consulta informada previa a las poblaciones locales, pueblos y nacionalidades sobre actividades productivas y extractivas que puedan afectarles.
8.2		***Superar las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso universal de toda persona o colectividad a participar y beneficiarse de los diversos bienes y expresiones culturales.***
	a	Incluir a las comunidades, pueblos y nacionalidades en los procesos de formulación de las políticas públicas en las cuales estén inmersos.
	b	Establecer mecanismos que garanticen el acceso universal a los bienes, prácticas y expresiones culturales, en lo económico, tecnológico, social, político, ambiental, simbólico, ético y estético.
8.3		***Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.***
	a	Fomentar estudios transdisciplinarios sobre las diversas culturas e identidades y la difusión de sus elementos constitutivos.
	b	Reconocer, valorar y proteger los conocimientos, saberes y prácticas culturales -ancestrales e históricas- de los hombres y las mujeres de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de los diferentes colectivos culturales del Ecuador.
	c	Conservar y formalizar las lenguas y dialectos indígenas y promocionar su uso.
	d	Generar mecanismos de comunicación e información que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del país y de la de América Latina y el mundo.
8.4		***Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.***
	a	Generar mecanismos institucionales y redes alternativas que fomenten la creatividad y producción cultural, así como su difusión.
	b	Diseñar mecanismos e incentivos que vinculen los procesos creativos con el Buen Vivir.
	c	Proteger y garantizar los derechos de la propiedad intelectual colectiva e individual de los pueblos ancestrales, así como de las y los creadores y artistas.
	d	Formar centros de pensamiento e investigación pluricosmovisionarios y multidisciplinarios.
	e	Apoyar a toda forma de creación y manifestación estética y simbólica, amparada en mecanismos institucionales.
8.5		***Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.***
	a	Incluir efectivamente la participación ciudadana y de pueblos y nacionalidades en la gestión del patrimonio cultural y natural.
	b	Fomentar la investigación y difusión de la memoria colectiva y del patrimonio cultural y natural, incorporando a los gestores culturales de los distintos territorios en su conservación.
	c	Incorporar los resultados de las investigaciones sobre herencia y creación cultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
	d	Promover y difundir la riqueza cultural y natural del Ecuador, garantizando la protección y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial del país.

OBJETIVO 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

9.1		***Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales.***
	a	Establecer mecanismos de articulación y coordinación entre jurisdicción indígena y jurisdicción ordinaria.
	b	Respetar y reconocer las decisiones de la jurisdicción indígena.
	c	Fortalecer el derecho propio, normas y procedimientos propios para la resolución de sus conflictos internos de los pueblos y nacionalidades.
	d	Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en derecho contenidos que promuevan la valorización y el respeto de los derechos de las mujeres diversas y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.
9.2		***Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia.***
	a	Elaborar las leyes que sean necesarias para desarrollar la Constitución, en el ámbito de la justicia y los derechos humanos.
	b	Adaptar las leyes a la realidad ecuatoriana y validarlas participativa, democrática y protagónicamente con sus operadores, ejecutores y destinatarios, así como con las personas vulneradas en sus derechos.
	c	Racionalizar la normativa con el fin de evitar la dispersión y garantizar la uniformidad jurisdiccional y la seguridad jurídica.
9.3		***Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.***
	a	Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa.
	b	Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia.
	c	Profesionalizar los servidores judiciales que asegure una administración de justicia eficiente, integral, especializada, socialmente comprometida y transformadora de la realidad social.
	d	Implementar la evaluación y el control de gestión judicial para un ejercicio de la justicia profesional, ética, con vocación de servicio público, crítica y comprometida con la transformación del sistema judicial.
	e	Fortalecer e implementar la oralidad procesal.
	f	Promover la participación ciudadana y control social en el seguimiento y evaluación a la gestión judicial, como mecanismo para promover la transparencia y erradicar la corrupción.
	g	Atender las especificidades en los servicios de justicia para mujeres y grupos de atención prioritaria.
	h	Fortalecer integralmente la investigación especializada en temas de justicia.
	i	Fortalecer el sistema de atención a víctimas y testigos.
	j	Fortalecer capacidades en investigación en casos de delitos sexuales desde un enfoque de derechos, género y protección especial.
9.4		***Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.***
	a	Efectivizar la normativa constitucional que prohíbe la emisión de información que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la xenofobia, la homofobia, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.
	b	Mejorar la formación de la fuerza pública incorporando enfoque de derechos humanos, género, intercultural, generacional.
	c	Conformar instancias institucionalizadas en las unidades educativas para actuar como defensoría del estudiantado frente a situaciones de discriminación, maltrato y delitos sexuales, especialmente hacia las mujeres y la población LGBTI.
	d	Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.
	e	Promover campañas para transformar prácticas y patrones socioculturales que naturalizan conductas violentas contra las mujeres y para visibilizar los impactos de la violencia y femicidio.
	f	Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
	g	Mejorar la eficiencia y oportunidad de la gestión judicial en los casos de violencia de género.
	h	Prevenir integralmente y sancionar toda forma de esclavitud moderna, en particular aquella con sesgo de género.
	i	Fortalecer las capacidades de las mujeres, de las personas LGBTI y de las personas de los grupos de atención prioritaria para presentar acciones de protección.
9.5		***Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.***
	a	Mejorar la coordinación entre las entidades responsables de la atención a las personas privadas de la libertad y las entidades del sistema procesal penal.
	b	Fortalecer la institucionalidad responsable de la atención integral a personas privadas de la libertad a través de la implementación de la carrera penitenciaria y la formación integral de guías y demás actores involucrados en la rehabilitación social.
	c	Mejorar la infraestructura de los centros de privación de la libertad y las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, considerando las necesidades específicas de las mujeres y sus hijos e hijas.
	d	Promover el conocimiento y del ejercicio de derechos de las personas privadas de libertad a fin de que vivan con dignidad durante el proceso de internamiento.
	e	Facilitar el proceso de inserción social de las personas privadas de la libertad a través del acompañamiento y articulación de actores y redes sociales.
	f	Fortalecer las capacidades de las entidades responsables de la atención a adolescentes en conflicto con la ley.
	g	Promover el ejercicio efectivo de derechos de los y las adolescentes privados de libertad.
	h	Implementar la mediación penal restaurativa como medio alternativo al juzgamiento.

9.6		***Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.***
	a	Generar herramientas técnicas que permitan a las entidades públicas diseñar, implementar y dar seguimiento a las políticas, con enfoque de derechos humanos y de género y en observancia del pluralismo jurídico.
	b	Impulsar la formación ciudadana en el conocimiento de sus derechos humanos y mecanismos para hacerlos efectivos a través de procesos masivos de difusión.
	c	Impulsar programas de formación en derechos humanos, que consideren la perspectiva de género, etárea e intercultural, dirigidos a funcionarios públicos.
	d	Fortalecer las capacidades de las mujeres y las personas de los grupos de atención prioritaria para exigir sus derechos.

OBJETIVO 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

10.1		***Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.***
	a	Fomentar las capacidades sociales de acción colectiva para organizarse en el marco de sus condiciones territoriales y culturales específicas para promover la justicia, equidad e igualdad de derechos y oportunidades.
	b	Promover la participación social en la toma decisiones que puedan afectar al ambiente.
	c	Promover y fortalecer la organización de cooperativas y asociaciones de, entre otros, productores, intermediarios y emprendedores, redes sociales para la economía solidaria, comités de usuarias en políticas de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, trabajadoras y trabajadores temporales y autónomos.
	d	Fomentar la creación de asociaciones de defensa de consumidores y consumidoras.
	e	Fortalecer y promover la organización ciudadana en torno a temas identitarios, culturales, de defensa de derechos y de resolución de problemas sociales cotidianos.
	f	Otorgar becas de formación ciudadana a miembros de organizaciones sociales.
	g	Fortalecer y democratizar las organizaciones sociales y los partidos políticos, resaltando la participación y organización de las mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
	h	Reconocer y respetar el funcionamiento, en los territorios indígenas, afroecuatorianos y montubios, de sus mecanismos propios de organización y participación.
	i	Fomentar la asociatividad de la población ecuatoriana viviendo fuera del país.
10.2		***Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.***
	a	Fortalecer la participación, control ciudadano y consulta previa, como garantía de derechos y sin discriminación de ningún tipo.
	b	Promover espacios de control social para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la gestión pública y para las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
	c	Desarrollar reformas institucionales y legales que permitan el fortalecimiento de los sistemas de control, fiscalización, y regulación de las entidades públicas y privadas del país.
	d	Consolidar la institucionalidad y ejercicio de las funciones de las instancias estatales de transparencia y control social.
	e	Implementar un sistema integrado de transparencia de gestión y combate a la corrupción.
	f	Desarrollar una campaña nacional por la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
	g	Impulsar una gestión estatal que responda e incluya los resultados de los procesos de control social realizados por personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
10.3		***Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.***
	a	Vigilar el cumplimiento de las cuotas en los cargos de elección pluripersonales, así como de la secuencialidad y alternabilidad de género en las listas.
	b	Promover la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en la designación de cargos públicos y de elección popular.
	c	Diseñar medidas afirmativas para incrementar la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en el servicio público.
	d	Incentivar la participación electoral de los jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y personas privadas de la libertad sin sentencia.
	e	Ampliar y mejorar las condiciones de participación política de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.
10.4		***Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.***
	a	Fortalecer las capacidades de las entidades estatales para el cumplimiento de las exigencias de transparencia y acceso a la información.
	b	Generar capacidades de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el empadronamiento permanente de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.
	c	Difundir información pública oportuna, de calidad y comprensible para toda la población.
	d	Difundir información pública a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de sus idiomas.
	e	Institucionalizar audiencias públicas semestrales para todas las instituciones del gobierno central como formas abiertas y accesibles de rendición de cuentas a la ciudadanía.
	f	Ampliar la cobertura de Internet y fortalecer las capacidades de la población para acceder a la rendición de cuentas y el seguimiento de la gestión pública en los territorios.
	g	Fomentar la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos.

10.5		***Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.***
	a	Fortalecer las capacidades estatales de generación de información y construir capacidades en la ciudadanía, las comunidades y pueblos, para el uso de la misma.
	b	Incentivar a la ciudadanía para que genere información y la comparta con el Estado.
	c	Realizar censos económicos, de población y vivienda y agropecuarios de manera oportuna.
	d	Difundir de forma íntegra los resultados de encuestas nacionales de forma didáctica a través de Internet y otros medios.
	e	Ampliar el acceso a la información científica y tecnológica, a bibliotecas virtuales y a redes de información sobre proyectos e investigaciones.
	f	Financiar y elaborar, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la cartografía geodésica del territorio nacional.
	g	Desarrollar sistemas de información georreferenciada de fácil acceso y conocimiento para toda la población.
	h	Generar y administrar eficientemente el catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda, impulsando la construcción y actualización de catastros urbanos y rurales a nivel nacional.
	i	Generar información precisa sobre oferta, demanda y calidad de agua como herramienta para la redistribución del recurso hídrico.
	j	Fortalecer las capacidades del Estado para medir los impactos de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y difundir los resultados a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de idiomas propios.
10.6		***Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.***
	a	Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos constitucionales y en mecanismos de participación, con particular énfasis a las y los receptores de los programas sociales del gobierno.
	b	Generar una estrategia nacional de comunicación a través de medios públicos, privados y comunitarios para la formación en derechos, con material didáctico y adaptado a las diversas realidades.
	c	Incorporar en la malla curricular del sistema educativo formal y en los sistemas de capacitación y entrenamiento la formación en ciudadanía, participación y derechos.
	d	Difundir los mecanismos de participación previstos en la constitución y en la Ley.

OBJETIVO 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

11.1		***Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.***
	a	Fomentar la producción nacional vinculada a la satisfacción de necesidades básicas para fortalecer el consumo doméstico y dinamizar el mercado interno.
	b	Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industrial y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva.
	c	Fortalecer la producción nacional de software, agroalimentaria, del tejido y del calzado, bajo parámetros social y ambientalmente responsables.
	d	Diversificar las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor, para ampliar la oferta nacional y exportable.
	e	Transferir la gestión de bienes y empresas incautadas por el Estado a las iniciativas provenientes de la de economía popular y solidaria, especialmente aquellas promovidas por las y los trabajadores de dichas empresas.
	f	Impulsar las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y desincentivar las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
	g	Desarrollar una logística eficiente que permita mejorar la productividad, calidad, diversificación productiva y distribuir de mejor manera los ingresos en la cadena de valor.
	h	Reconocer la diversidad de actoras y actores económicos e impulsar su participación efectiva en los espacios de decisión económica.
11.2.		***Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.***
	a	Ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria.
	b	Impulsar las pequeñas y medianas unidades productivas para el fortalecimiento y complementariedad territoriales, tanto a nivel nacional como en esquemas de integración regional.
	c	Apoyar la producción artesanal de calidad en todas las ramas, fortaleciendo los talleres como unidades integrales de trabajo y capacitación, y recuperando saberes y prácticas locales.
	d	Fomentar el turismo comunitario y de escala local, que dinamice y diversifique la producción y los servicios, y asegure ingresos justos.
	e	Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
	f	Capacitar a las asociaciones de pequeños productores y productoras sobre las demandas internas de bienes y servicios a nivel local y regional.
	g	Difundir las ventajas, aportes y potencialidades de la producción asociada.
	h	Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
	i	Generar y estimular líneas de financiamiento específicas para el acceso a activos y medios de producción por parte de las unidades económicas populares y solidarias, en especial de las más desfavorecidas, contemplando mecanismos de prevención y atención del riesgo productivo.

11.3		***Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.***
	a	Fomentar la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, apoyo tecnológico y protección de las reservas pesqueras.
	b	Reconvertir, en casos específicos, unidades dedicadas al monocultivo exportador hacia la producción de alimentos para el mercado local, cuando se trate de recuperar vocaciones productivas previas o de mejorar los ingresos de las y los productores directos.
	c	Incentivar programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales.
	d	Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados orientados al consumo interno, mediante un apoyo integral que potencie las capacidades productivas y la diversidad de las pequeñas y medianas unidades, urbanas y rurales, de las comunidades campesinas, indígenas, montubias y afroecuatorianas.
	e	Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, inocuos y de alto valor nutritivo, el vínculo con la producción agropecuaria y con el consumo local, y minimizando el uso y el desecho de embalajes.
	f	Proteger la producción local de alimentos básicos a través de precios de sustentación, subsidios productivos y mecanismos similares.
11.4		***Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.***
	a	Impulsar el funcionamiento articulado y eficiente de las empresas y entidades públicas en la gestión de todos los sectores estratégicos.
	b	Fortalecer y ampliar el sistema estatal de administración, regulación, control, exploración, extracción y refinación de recursos no renovables y de comercialización de sus derivados así como expandir su capacidad conforme a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
	c	Crear una empresa nacional minera que impulse un modelo de aprovechamiento social y ambientalmente responsable, en los marcos definidos en la Constitución, generando mecanismos para el consentimiento informado, la no intervención en zonas intangibles y los encadenamientos productivos y fiscales.
	d	Iniciar procesos de exploración minera respetando los derechos de la naturaleza y los de las comunidades asentadas en territorios con potencial minero.
	e	Someter los contratos de concesión minera a la Constitución en cuanto a sectores estratégicos, desarrollo territorial, responsabilidad social y ambiental, y no afectación a las condiciones vinculadas con la soberanía alimentaria.
11.5		***Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.***
	a	Fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones y vialidad para la producción, buscando mecanismos de co-financiamiento cuando sea necesario.
	b	Desarrollar una red pública de infraestructura y servicios de cuidado humano, que facilite las condiciones tanto del trabajo productivo como del trabajo reproductivo.
	c	Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.
	d	Ampliar los servicios sanitarios, fitosanitarios y otros similares vinculados a la producción.
	e	Mejorar y ampliar la cobertura del sistema eléctrico, promoviendo el aprovechamiento sustentable de los recursos renovables.
	f	Dotar de infraestructura y equipamiento que facilite las actividades autónomas de producción, comercio y servicios.
11.6		***Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.***
	a	Impulsar las redes de comercialización directa y a las iniciativas de compras solidarias.
	b	Fijar precios y tarifas equitativas para los servicios básicos, y controlar y regular precios de mercado en general.
	c	Desarrollar un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas y de primera necesidad.
	d	Identificar e impulsar la adopción de medios e instrumentos alternativos de moneda social, de arte ancestral popular o similares para los intercambios locales, propiciando el pensamiento diferenciado en capacitación y determinación de precios.
11.7		***Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida.***
	a	Manejar eficiente y transparentemente los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación.
	b	Aplicar aranceles selectivos, subsidios y otras medidas para regular el comercio en función de los intereses nacionales.
11.8		***Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.***
	a	Formular y aplicar un marco normativo que regule monopolios, oligopolios, monopsonios y oligopsonios.
	b	Impulsar el acceso público a información de precios y producción.
	c	Ampliar la protección nacional a productos de la economía popular y de la economía social y solidaria, frente al dumping social del comercio internacional y el proteccionismo de los estados centrales.
	d	Definir normas y estándares de productos y servicios que garanticen los derechos de las y los consumidores y promuevan la producción nacional.
11.9		***Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.***
	a	Redefinir y fortalecer el marco jurídico y la institucionalidad de la propiedad intelectual y establecer criterios de bienes públicos y colectivos en el marco de las orientaciones constitucionales.
	b	Impulsar la creación de redes nacionales de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, que articule centros de investigación universitarios públicos y privados, entidades particulares y comunitarias y unidades productivas, y que recuperen, integren y generen conocimientos y tecnologías con una perspectiva de fortalecimiento de la diversidad.

	c	Aplicar y ampliar mecanismos de integración y cooperación internacional para la transferencia y la generación de tecnologías, en particular aquellas vinculadas con el cambio en el patrón de acumulación.
	d	Proteger los conocimientos ancestrales y generar mecanismos para la prevención y sanción de la biopiratería.
	e	Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.
11.10		***Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables.***
	a	Promover y generar incentivos al consumo responsable.
	b	Diseñar y difundir campañas educativas para la promoción del consumo de bienes y servicios producidos a nivel local y nacional, que no sean suntuarios, que no afecten a la naturaleza ni a la salud.
	c	Crear incentivos para las actividades comercializadoras que privilegien la producción nacional de calidad.
	d	Impulsar hábitos de consumo responsables en el uso y aprovechamiento de energía y agua.
	e	Generar normas e incentivos para minimizar el desperdicio de materiales en el empaque y comercialización de los productos, y para promover el reciclaje.
11.11		***Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.***
	a	Impulsar iniciativas de producción sostenible de bienes y servicios, que consideren la capacidad de regeneración de la naturaleza para el mantenimiento de la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.
	b	Proteger de la contaminación las fuentes y cursos de agua, el aire y el suelo, eliminar y mitigar las consecuencias ambientales nocivas generadas por actividades extractivas, productivas y otras.
	c	Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias.
	d	Ampliar el sistema de cuentas nacionales para registrar la pérdida y degradación de los recursos naturales y el aporte de los servicios ambientales.
	e	Establecer normas de aplicación obligatoria respecto al tratamiento adecuado de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, provenientes de actividades productivas.
	f	Introducir mejoras en todos los procesos industriales y productivos del sector de la construcción con criterios de optimización energética.
	g	Generar incentivos a las líneas de exportación ambientalmente responsables, que generen empleo y valor agregado, y de modo particular las provenientes de la pequeña y mediana producción asociativa y del sector artesanal.
	h	Generar incentivos tributarios a las innovaciones productivas favorables al ecosistema.
	i	Fortalecer mecanismos para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.
11.12		***Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.***
	a	Impulsar una adecuada distribución y re-distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
	b	Asignar recursos presupuestarios a los sectores de la salud, la educación, la educación superior y la investigación, ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo a la Constitución.
	c	Incentivar la productividad sistémica, procurando crear condiciones de producción favorables a la economía endógena para el Buen Vivir.
	d	Fortalecer el sector público como uno de los actores de la economía, y consolidar sus capacidades de respuesta frente a situaciones de crisis y vulnerabilidad.
	e	Fomentar la inversión pública para potenciar las capacidades y oportunidades, así como para la economía endógena para el Buen Vivir en el corto, mediano y largo plazo.
	f	Impulsar acciones intersectoriales que aporten al mantenimiento de la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
	g	Implementar una política tributaria y arancelaria orientada a proteger y promover la producción nacional, la redistribución de la riqueza, los ingresos y la responsabilidad ambiental.
	h	Fortalecer los mecanismos para un manejo equilibrado y transparente de las finanzas públicas.
	i	Impulsar políticas de alivio presupuestario de la deuda externa, en aplicación de los resultados de las auditorias integrales, especialmente en lo relativo a deudas ilegítimas.
11.13		***Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sus sectores público, privado y popular solidario.***
	a	Fortalecer la arquitectura financiera del sector público para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, que atienda principalmente a las pequeñas y medianas unidades económicas, y que sea capaz de proteger a la economía de los impactos financieros externos.
	b	Generar las normas y entidades de control específicas y diferenciadas que preserven la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sectores que componen el sistema financiero nacional.
	c	Crear una arquitectura financiera específica y mecanismos de tratamiento preferencial para el sector financiero popular y solidario, a fin de asegurar condiciones justas para su funcionamiento y un rol protagónico en el desarrollo de la economía popular y solidaria.
	d	Establecer procedimientos para la calificación previa de la inversión extranjera directa en el marco de los lineamientos planteados en los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
	e	Consolidar mecanismos alternativos de capitalización de las pequeñas y medianas unidades productivas.
	f	Promover la canalización de las remesas hacia la inversión productiva, especialmente a través del sector financiero popular y solidario, y con orientación a las localidades de origen de las y los trabajadores que las envían.
	g	Asegurar que las entidades y grupos financieros no mantengan participaciones permanentes en empresas ajenas a la actividad financiera, especialmente en los medios de comunicación social.
	h	Impulsar la creación de instancias de defensoría de clientes en las entidades del sistema financiero.

OBJETIVO 12: Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir

12.1		***Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.***
	a	Establecer unidades en las distintas entidades estatales a fin de que el enfoque plurinacional e intercultural sea parte constitutiva de la gestión pública.
	b	Promover la incorporación de profesionales de las nacionalidades y pueblos en la administración pública.
	c	Fomentar procesos de ordenamiento territorial con enfoque intercultural y plurinacional.
	d	Apoyar la creación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.
	e	Reconocer los territorios de las nacionalidades y pueblos del Ecuador y sus formas propias de organización, gobierno y democracia.
	f	Generar políticas de resarcimiento y acción afirmativa que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos.
	g	Transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas.
	h	Proteger especialmente a las nacionalidades y pueblos en riesgo de desaparecer.
	i	Fortalecer los espacios propios de deliberación de las nacionalidades y pueblos.
	j	Impulsar la formulación de planes de vida de las nacionalidades del Ecuador.
12.2		***Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.***
	a	Profundizar el proceso de reforma a las entidades e instituciones de la función ejecutiva, reconociendo la existencia de los diversos pueblos y nacionalidades, así como de sus derechos.
	b	Implementar reformas organizativas en articulación con el modelo de gestión desconcentrado, descentralizado e intercultural.
	c	Ejecutar la transición hacia Consejos Nacionales para la Igualdad y fortalecer su institucionalidad con el objetivo de transversalizar los enfoques de género, intergeneracional, étnico - cultural, de discapacidades y de movilidad humana en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública.
	d	Formular proyectos de ley en materia orgánica administrativa y de recuperación del rol planificador, regulador y de control del Estado.
	e	Consolidar y articular las cinco Funciones del Estado, respetando su autonomía.
12.3		***Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.***
	a	Implementar el nuevo modelo de organización territorial y descentralización establecido en la Constitución y fortalecer la institucionalidad necesaria para llevarlo a cabo en los diferentes niveles de gobierno.
	b	Fomentar el proceso de formación de regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos, impulsando la equidad y equilibrio inter territorial.
	c	Aplicar el nuevo esquema equitativo y sostenible de distribución de los recursos del presupuesto general del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados, en función de sus competencias establecidas en la Constitución y en la Ley.
	d	Resolver de manera definitiva la condición incierta de las zonas no delimitadas del territorio ecuatoriano a través de canales democráticos.
	e	Implementar los nuevos modelos de gestión desconcentrados y descentralizados de los ministerios sectoriales, que permitan garantizar la articulación intersectorial y eviten la superposición de funciones entre las carteras de Estado y entre niveles de gobierno.
	f	Difundir y socializar el proceso administrativo de organización del Ejecutivo en zonas de planificación e impulsar las instancias de coordinación de las acciones del ejecutivo en los territorios, con el fin de fortalecer el desarrollo territorial local.
	g	Fortalecer institucionalmente los gobiernos autónomos descentralizados y los niveles desconcentrados de la Función Ejecutiva a través del desarrollo de capacidades y potencialidades de talento humano, para el fortalecimiento del desarrollo territorial local.
12.4		***Fomentar un servicio público eficiente y competente.***
	a	Fortalecer las capacidades institucionales públicas en relaciones laborales, recursos humanos y remuneraciones, a través del desarrollo de sus facultades de rectoría, control y regulación.
	b	Implementar un marco normativo del servicio público que desarrolle las disposiciones constitucionales y corrija las distorsiones en materia de recursos humanos y remuneraciones del sector público.
	c	Consolidar las instancias de educación y las redes de formación y capacitación de servidores públicos, poniendo énfasis en los perfiles para la alta dirección del Estado y el desarrollo de sistemas de gestión del talento humano del servicio público, observando el enfoque de género, intergeneracional y la diversidad cultural.
	d	Crear mecanismos nacionales de información sobre el servicio público.
	e	Implementar planes y programas de formación y capacitación de los servidores públicos del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, con énfasis en la cultura de diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.
	f	Establecer una carrera administrativa meritocrática, con mecanismos de evaluación del desempeño técnicamente elaborados y con la adopción de criterios objetivos y equitativos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, evitando la discriminación por cualquier motivo.
	g	Incorporar mecanismos de incentivos que promuevan la continuidad en la administración pública de los servidores y servidoras más eficientes y capacitados.
	h	Adecuar la infraestructura física de las instituciones públicas a nivel nacional y local, con el objeto de que los servidores públicos puedan atender de manera eficiente a la población.
12.5		***Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.***
	a	Estimular modalidades de alianzas público-privadas que permitan mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
	b	Desarrollar una arquitectura nacional de información que posibilite a las y los ciudadanos obtener provecho de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación e incluyan al gobierno electrónico.
	c	Mejorar la relación e integración de las entidades del sector público, mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr simplificar trámites y reducir requisitos.

	d	Consolidar un nuevo esquema estatal de regulación y control sobre los servicios y bienes públicos que permitan su universalización.
	e	Impulsar la transformación de servicios de radiodifusión sonora y de televisión de modalidades analógicas a digitales, procurando llegar a todo el territorio nacional.
	f	Ampliar la cobertura, mejoramiento e impulso al servicio postal público.
12.6		***Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.***
	a	Impulsar las empresas públicas a nivel nacional y local, con el objeto de administrar sectores estratégicos, proporcionar servicios públicos y aprovechar responsablemente el patrimonio natural y los bienes públicos.
	b	Establecer un marco normativo de empresas públicas que confiera herramientas de gestión eficiente, mecanismos de regulación y control técnico y sistemas de seguimiento de metas, así como mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y reparación ambiental, para precautelar el interés público y el cumplimiento de los objetivos nacionales.
	c	Diseñar modelos de gestión por resultados que articulen el accionar de las empresas públicas con la planificación nacional y que incrementen sus niveles de eficiencia, calidad y optimización de recursos.
12.7		***Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos.***
	a	Fortalecer las capacidades de planificación del Estado en todos sus sectores y niveles territoriales, promoviendo una cultura de planificación con diálogo y concertación.
	b	Planificar la inversión pública con enfoque territorial para optimizar los recursos del Estado, reducir los desequilibrios territoriales y satisfacer las necesidades básicas.
	c	Diseñar mecanismos y normativas para la articulación de la planificación, las finanzas públicas, la inversión pública y la cooperación internacional para los diferentes niveles territoriales de gobierno.
	d	Impulsar y garantizar la participación ciudadana en el ciclo de planificación y la política pública en todos los niveles del Estado.
	e	Desarrollar capacidades y establecer mecanismos de control, seguimiento, evaluación y veeduría social a la gestión pública y a la calidad de los servicios, permitiendo la implementación de sus resultados desde las competencias del Estado.
	f	Fortalecer las unidades de participación y planificación participativa en todas las entidades estatales.
	g	Desarrollar y aplicar metodologías de presupuestos participativos con enfoque de género, intergeneracional e intercultural, orientadas a la redistribución con criterios de justicia y equidad territorial, de género, generacional e interculturales.
	h	Promover la participación de ciudadanas y ciudadanos en la ejecución de los programas y proyectos en todos los niveles de gobierno.
	i	Institucionalizar consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas sectoriales.
	j	Estimular la convocatoria de asambleas locales.

ANEXO 2

Línea base de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

		Valor	Año	Fuente
1.1.1 Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares cuya vivienda es propia**	**67,70%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
1.1.2 Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa neta de matrícula en educación básica**	**93,19%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Tasa de transición entre séptimo y octavo de básica	68,96%	2002	Ministerio de Educación-SINEC
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes por nivel educativo que no asisten a clases por razones económicas	48.96%	2008	INEC-ENEMDU
	Tasa de deserción en séptimo de básica	20,80%	2005-2006	Ministerio de Educación-SINEC
	Tasa de repitencia	3,50%	2006	INEC-ECV
	Tasa neta de escolarización (6 A 11 años)	90,20%	2001	INEC- Censo de Población
1.1.3 Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa neta de matrícula en bachillerato**	**53,17%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
1.1.4 Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida hasta el 2013				
Indicador Meta	**Calificación sobre 10 de la satisfacción con la vida**	**7,3**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
1.1.5 Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995, hasta el 2013				
Indicador Meta	**Coeficiente de Gini de consumo**	**0,46**	**2006**	**INEC - ECV**
Indicador de apoyo	Razón 10% más rico 10% más pobre	36,23%	2008	INEC-ENEMDU
	Brecha en el ingreso laboral entre hombres y mujeres	24,53%	2008	INEC - ENEMDU
	Extrema pobreza por ingreso	15,69%	2008	INEC-ENEMDU
	Pobreza de ingreso	35,08%	2008	INEC-ENEMDU
	Extrema pobreza según NBI	27,60%	2006	INEC-ECV
1.2.1 Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de personas con seguro de salud público**	**24,40%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicador de apoyo	Porcentaje de afiliados al IESS: seguro general	22,87%	2008	INEC-ENEMDU
	Porcentaje de personas desempleadas con seguro social	6%	2008	INEC - ENEMDU_DIC_2008
1.3.1 Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de ocupación plena en personas con discapacidad**	**0,325**	**2007**	**INEC - Módulo de discapacidades**
1.4.1 Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013				
Indicador Meta	**Coeficiente de Gini de la tierra**	**0,7836**	**2008**	**INEC - ESPAC**
Indicador de apoyo	Crecimiento de la producción nacional de alimentos	-1,20%	2008-2007	Hoja de Balance de Alimentos 2008-2007
	Crecimiento de la importación de alimentos	-7,99%	2008-2007	Hoja de Balance de Alimentos 2008-2007
	Crecimiento de la importación de maíz duro	-40,09%	2008-2007	Hoja de Balance de Alimentos 2008-2007

1.4.2 Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de Concentración del Crédito**	**0,438**	**2008**	**INEC- ENEMDU**
Indicador de apoyo	Participación del crédito público por zonas de planificación			
	Zona 1	12,80%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 2	16,90%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 3	9,00%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 4	11,30%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 5	23,80%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 6	12,70%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Zona 7	12,20%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Galápagos	1,40%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
1.5.1 Aumentar al 15% la presión tributaria hasta el 2013				
Indicador Meta	**Presión tributaria**	**11,30%**	**2008**	**Servicio de Rentas Internas**
Indicador de apoyo	Porcentaje de evasión del IVA con relación al PIB	4,50%	2001	Servicio de Rentas Internas-Banco Central del Ecuador
	Porcentaje de evasión del Impuesto a la renta con relación al PIB	2,90%	2001	Servicio de Rentas Internas-Banco Central del Ecuador
	Gasto per cápita del Estado Central	1024,9	2008	Ministerio de Finanzas
	Inversión per cápita del Estado Central	134,88	2008	Ministerio de Finanzas
1.5.2 Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Participación de los impuestos directos en el total de impuestos recaudados**	**43,00%**	**2008**	**Servicio de Rentas Internas**
1.5.3 Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de Kakwani Impuesto a la Renta Personas Naturales en relación de dependencia y del IVA**	**0,376 (IR) -0,03103 (IVA)**	**2008 2006**	**Servicio de Rentas Internas**
1.5.4 Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice Reynolds Smolensky Impuesto a la Renta Personas Naturales en relación de dependencia y del IVA**	**0,01392 (IR) -0,00042 (IVA)**	**2008 2006**	**Servicio de Rentas Internas**
1.8.1 Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas ahasta el 2013				
Indicador Meta	**Participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas**	**14,00%**	**2008**	**CNA y Banco Central**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de UPA con acceso a crédito por tamaño de UPA	7,40%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
	Porcentaje de superficie con semillas mejoradas	26,20%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
	Porcentaje de superficie con fertilizantes	52,00%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
	Porcentaje de superficie con pesticidas	52,00%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
	Porcentaje UPA con acceso a electricidad	69,60%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
	Escolaridad media del productor	4,4	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
1.8.2 Reducir la brecha de intermediación en 20%, hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de Brechas de la Intermediación (VIRE-I): Promedio general de brechas de precios para Secciones 0, 2 y 3 de la Clasificación Central de Productos (CPP)**	**109,7**	**2008**	**INEC**

1.10.1 Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que participan en servicios de desarrollo infantil.**	**41,90%**	**2007**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de niños y niñas con alguna discapacidad que asisten a programas o servicios de desarrollo infantil	N/D		
	Tasa neta de matrícula en educación inicial (3 y 4 años)	8,87%	2006	INEC-ECV
	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años con IRA	42,30%	2004	CEPAR-ENDEMAIN
	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años con EDAs	21,70%	2004	CEPAR-ENDEMAIN
	Nivel de escolaridad de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años)	9,51%	2008	INEC-ENEMDU
1.10.2 Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de niños y niñas de 8 a 15 años que trabajan y no estudian.**	**2,90%**	**2007**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de niños de 0 a 5 años cuidados por menores de 10 años	N/D		
	Porcentaje de tiempo dedicado al cuidado de sus hijos	N/D		
1.10.3 Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva hasta el 2013				
Indicador Meta	**Duración promedio de lactancia materna exclusiva (meses)**	**2,7**	**2004**	**CEPAR - ENDEMAIN**
Indicador de apoyo	Lactancia oportuna			
	niños y niñas menores de 5 años amamantados 6 meses o más	87,20%	2006	INEC-ECV
1.10.4 Erradicar la mendicidad infantil hasta el 2013				
	Número de niños y niñas mendigos.	**3.000**	**2006**	**INFA - DYA**

OBJETIVO 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

		Valor	Año	Fuente
2.1.1 Reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta el 2013				
Indicador Meta	**Desnutrición crónica en menores de 5 años**	**25,80%**	**2006**	**INEC - ECV**
Indicador de apoyo	Desnutrición global	8,60%	2006	INEC-ECV
	Desnutrición aguda	1,70%	2006	INEC-ECV
2.1.2 Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal/día hasta el 2013				
Indicador Meta	**Mínimo consumo kilo calórico de proteínas por quintiles de ingreso**	**Consumo kilo calórico de proteínas por quintil Quintil 1: 188,56 Quintil 2: 281,58 Quintil 3: 279,31 Quintil 4: 301,50 Quintil 5: 350,83**	**2006**	**INEC- ECV**
Indicador de apoyo	Porcentaje de personas con déficit calórico	59,84%	2006	INEC-ECV
	Porcentaje de personas con déficit proteico	47,43%	2006	INEC-ECV
2.1.3 Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de niños y niñas con bajo peso al nacer**	**5,40%**	**2008**	**Organización Mundial de la Salud**

2.2.1 Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de "buena" y no menos de un 8% nota de "muy buena" en ciencias sociales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación general básica que obtuvieron una calificación de muy bueno en ciencias sociales.**	**07EGB 10EGB Muy bueno 1,72 1,29**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación general básica que obtuvieron una calificación de bueno en ciencias**	**07EGB 10EGB Bueno 12,55 24,19**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
2.2.2 Al menos el 20% de los alumnos de 4to. 7mo. 10mo. año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 4to, 7mo. y 10mo. de educación general básica y 3er año de bachillerato que obtuvieron una calificación de muy bueno en matemáticas.**	**04EGB 07EGB 10EGB 03BCH Muy bueno 7,47 11,04 2,41 3,32**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 4to. 7mo. y 10mo. de educación general básica y 3er año de bachiller**	**04EGB 07EGB 10EGB 03BCH Bueno 21,39 30,25 17,03 14,64**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
2.2.3 Al menos 15% de los estudiantes de 4to. 7mo. y 10mo. de educación básica, y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 4to. 7mo. y 10mo. de educación general básica y 3er año de bachillerato que obtuvieron una calificación de muy bueno en lenguaje.**	**04EGB 07EGB 10EGB 03BCH Muy Bueno 8,97 11,86 9,39 13,84**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
2.2.4 Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de "muy buena" en Ciencias Naturales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación general básica que obtuvieron una calificación de muy bueno en ciencias naturales.**	**07EGB 10EGB Muy Buena 14,04 1,33**	**2008**	**Ministerio de Educación Pruebas SER**
2.2.5 Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de "muy buena" en la Evaluación Interna hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de docentes que obtienen una calificación de "muy buena" en la Evaluación Interna.**	**24,00%**	**2008**	**Ministerio de Educación**
Indicador de apoyo	Porcentaje de maestros de educación básica con título universitario	67,40%	2004-2005	SINEC
2.2.6 Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de "buena" en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de docentes que obtienen una calificación de "buena" en la evaluación de conocimientos específicos.**	**43,50%**	**2008**	**Ministerio de Educación**

2.2.7 Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje analfabetismo funcional**	**15,68%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años	9,10%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años en el área urbana	5,20%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años en el área rural	17,70%	2006	INEC-ECV 2005-2006
2.5.1 Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de investigadores dedicados a I+D+i**	**1.615**	**2007**	**SENACYT**
2.5.2 Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa neta de matrícula en educación superior**	**28**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
2.5.3 Llegar a 1500 becas de cuarto nivel hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de becas**	**118**	**2008**	**SENACYT**
2.6.1 Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de artículos publicados en revistas indexadas**	**423**	**2007**	**SENACYT**
2.6.2 Alcanzar el 0,44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB hasta el 2013				
Indicador Meta	**Gasto en I+D+i como Porcentaje del PIB**	**0,23%**	**2007**	**SENACYT**
2.7.1 Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a internet y el 100% de los urbanos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Establecimientos educativos urbanos y rurales con acceso a internet**	**rural 5,69% urbano 22,66%**	**2007**	**Censo Educativo, 2007 ***
2.7.2 Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares con acceso a internet**	**7,00%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicador de apoyo	Porcentaje de personas mayores a 12 años que usa Internet al menos 1 vez por semana	7,20%	2006	INEC-ECV 2005-2006
2.7.3 Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares con acceso a teléfono fijo**	**37,10%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
Indicador de apoyo	Porcentaje de personas con acceso a teléfono celular	38,10%	2006	INEC-ECV 2005-2006
2.8.1 Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas de 2012.				
Indicador Meta	**Número de participantes en olimpiadas**	**24**	**2008**	**Ministerio del Deporte**

Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población

		Valor	Año	Fuente
3.1.1 Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de la población que realiza actividad física o practica deporte 3.5 horas o más a la semana.**	**9,28%**	**2007**	**INEC -ENEMDU Módulo de Uso del Tiempo**
3.1.2 Reducir al 5% la obesidad en escolares hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de escolares de 7 años de edad con obesidad**	**5,30%**	**2001**	**Ministerio de Salud Pública**
Indicador de apoyo	Porcentaje de escolares de 7 años de edad con sobrepeso	8,70%	2001	Ministerio de Salud Pública
3.2.1 Reducir la incidencia de paludismo en un 40% hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de incidencia de paludismo por 100.000 habitantes**	**57,44**	**2008**	**Ministerio de Salud Pública**

3.2.2 Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de letalidad por Dengue Hemorrágico por 100 casos diagnosticados**	**5,8**	**2009**	**Ministerio de Salud Pública**
Indicador de apoyo	Tasa de incidencia de dengue clásico (por 100.000 habitantes)	47,1	2005	Ministerio de Salud Pública
3.2.3 Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de mortalidad por SIDA (por 100.000 habitantes)**	**4,84**	**2008**	**INEC-Estadísticas Vitales**
Indicadores de apoyo	Tasa de VIH / SIDA	12,7	2005	Ministerio de Salud Pública
	Tasa recién nacidos infectados con VIH	N/D		
	Porcentaje de uso de preservativos en relación a otros métodos anticonceptivos	1,90%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
3.2.4 Reducir 2 por 100.000 habitamtes la tasa de mortalidad por tuberculosis hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de mortalidad por Tuberculosis (por 100.000 habitantes)**	**5,2**	**2007**	**INEC-Estadísticas Vitales**
Indicador de apoyo	Tasa de incidencia de tuberculosis Bk+ (por 100.000 habitantes)	23,1	2005	Ministerio de Salud Pública
3.2.5 Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de mortalidad por enfermedades intestinales o diarreicas**	**3,2**	**2008**	**INEC-Estadísticas Vitales**
Indicador de apoyo	**Porcentaje de viviendas con acceso a red de alcantarillado**	**49,50%**	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
3.2.6 Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de mortalidad por neumonía o influenza (por 100.000 habitantes)**	**23,03**	**2006**	**INEC-Estadísticas Vitales**
3.3.1 Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de cobertura de parto institucional público**	**51,90%**	**2007**	**INEC-Estadísticas Vitales**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de cobertura de atención a post-parto	36,72%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
	Porcentaje de mujeres de 35 a 49 años que se realiza al menos un papanicolau cada 3 años	63,60%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
3.3.2 Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública hasta el 2013				
Indicador Meta	**Calificación (sobre 10) promedio del funcionamiento de los servicios de Salud Pública**	**5,81**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
Indicador de apoyo	Tiempo de espera promedio para la atención por enfermedad en instituciones de salud pública	73,49 min.	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con los servicios de salud intercultural .	62,10%	2009	Ministerio de Salud
3.4.1 Reducir en 25% el embarazo adolescente hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de adolescentes (de 15 a 19 años) embarazadas**	**18,40%**	**2007**	**INEC - Estadísticas Vitales**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de uso de anticonceptivos en adolescentes de 15 a 29 años	50,50%	1999	CEPAR - ENDEMAIN
	Aporte de la fecundidad adolescente a la fecundidad total	15%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
3.4.2 Disminuir en 35% la mortalidad materna hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de mortalidad materna por 100,000 nacidos vivos**	**62**	**2007**	**INEC - Estadísticas Vitales**
3.4.3 Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de mortalidad neonatal precoz por 1,000 nacidos vivos**	**5,7**	**2007**	**INEC - Estadísticas Vitales**
Indicadores de apoyo	Tasa de mortalidad neonatal	8,3	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
	Tasa de mortalidad de la niñez (por 1000 nacidos vivos)	21,8	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
	Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	15,5	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
3.6.1 Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares que viven en hacinamiento**	**17,80%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**

3.6.2 Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento**	**62,20%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de viviendas con acceso a red de alcantarillado	57,55%	2008	INEC - ENEMDU_DIC_2008
	Porcentaje de viviendas con acceso a un sistema de eliminación de excretas	89,16%	2008	INEC-ENEMDU
3.6.3 Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas**	**43,60%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
3.6.4 Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo**	**71,00%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de viviendas de mala calidad susceptibles de reparación	46,90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Porcentaje de viviendas con déficit crítico no susceptible de reparación	16,80%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
3.7.1 Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de seguridad**	**14000**	**2008**	**Policía Judicial**
Indicadores de apoyo	Tasa de denuncia de robos y asaltos a vehículos por 1000 vehículos	5,3	2008	Policía Judicial
	Tasa de denuncia de robos y asaltos a vehículos por 100.000 habitantes	42,71	2008	Policía Judicial
	Tasa de robo a domicilio por mil viviendas	2,5	2008	Policía Nacional
3.7.2 Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013				
Indicador Meta	**Calificación de la Policía Nacional (sobre 10)**	**5**	**2008**	**INEC - Módulo de Calidad de los Servicios**

OBJETIVO 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

		Valor	Año	Fuente
4.1.1 Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de área de territorio bajo conservación y manejo ambiental**	**8,50%**	**2008**	**INEC - ESPAC**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de remanencia de la vegetación natural por ecosistema	55,26%	2006	Ministerio del Ambiente ECO CIENCIA
	Proporción de unidades de paisaje protegidas en el Sistema Nacional por representación nacional	18,50%	2001	Ministerio del Ambiente TNC/ECOCIENCIA
	Prioridades de conservación	18,83%	2006	Vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental. MAE, TNC, ECOCIENCIA
	Número de especies amenazadas (UICN) por grupo taxonómico	2180	2006	Ministerio del Ambiente
	Porcentaje de degradación de suelos	N/D		
	Cantidad de ríos que cumplen con el caudal ecológico requerido respecto al total de ríos.	N/D		
4.1.2 Incluir 2521 km2 de superficie de área marino - costera continental bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013				
Indicador Meta	**Superficie en Km2 de área marino costera continentales bajo conservación o manejo ambiental**	**30,00**	**2008**	**Ministerio del Ambiente**
Indicadores de apoyo	Variación de las hectáreas de suelo contaminado por focos mineros.	N/D		
	Tasa de variación de toneladas de CO2 vendido y capturado	N/D		
	Porcentaje de descontaminación en suelo, aire y agua	N/D		

4.1.3 Reducir en un 30% la tasa de deforestación hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de deforestación por conversión del uso del suelo**	**1,75%**	**2000-2005**	**Ministerio del Ambiente**
Indicador de apoyo	Tasa de deforestación de manglares	N/D		
	Variación de superficie de páramos (hectáreas)	N/D		
	Porcentaje de degradación de suelos	N/D		
4.2.1 Reducir a 0,0001 mg/l la presencia de mercurio en la actividad minera hasta el 2013				
Indicador Meta	**Concentración de mercurio en el agua (mg/l)**	**N/D**		
4.3.1 Aumentar en 1.091 MW la capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014				
Indicador Meta	**Capacidad instalada (MW) en el sistema nacional interconectado**	**4155**	**2008**	**Consejo Nacional de Electricidad-Ministerios de Electricidad y Energías Renovables**
Indicadores de apoyo	Generación por fuente de energía (MW)	Hidráulica: 2.032,55 Térmica: 2.120,44 Eólica: 2,40 Solar: 0,02	2008	Consejo Nacional de Electricidad-Ministerios de Electricidad y Energías Renovables
4.3.2 Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador hasta el 2013				
Indicador Meta	**Huella ecológica**	**2,57**	**2008**	**Ministerio del Ambiente, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minas y Petróleos, Petroecuador, Ministerio de Agricultura-SIGAGRO**
4.3.3 Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada				
Indicador Meta	**Participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada**	**0,10%**	**2008**	**Consejo Nacional de Electricidad-Ministerios de Electricidad y Energías Renovables**
Indicador de apoyo	Porcentaje de utilización de gas natural en usos energéticos de la industria	45%	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
4.3.4 Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico**	**95,50%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
4.3.5 Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas en el área urbana con servicio eléctrico**	**97,90%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
4.3.6 Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas en el área rural con servicio eléctrico**	**90,40%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
4.4.1 Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013				
Indicador Meta	**Concentración promedio anual de los contaminantes comunes del aire**	**PM10= 30,09 PM2.5=17,24 S02=7,69**	**2008**	**CORPAIRE**
4.4.2 Remediar el 60% de los pasivos ambientales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de pasivos ambientales remediados**	**0**	**2008**	**PETROECUADOR**
4.4.3 Reducir en 40% la cantidad de PBC hasta el 2013				
Indicador Meta	**Cantidad de PBC**	**5.446.657**	**2008**	**Ministerio del Ambiente**

4.4.4 Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013				
Indicador Meta	**Cantidad de Plaguicidas**	**7.374,28**	**2008**	**Ministerio del Ambiente**
4.5.1 Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de cantones que presentan un nivel de amenaza alto con respecto al total de cantones**	**ALTO=24% MEDIO=71% BAJO=5%**	**2003**	**Ministerio del Ambiente**

OBJETIVO 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

		Valor	Año	Fuente
5.1.1 Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013				
Indicador Meta	**Pobreza por NBI en frontera norte (urbano y rural)**	**33.9% urbano 83.55% rural**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Pobreza por NBI en las provincias de la frontera norte	Pobreza por NBI	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Carchi	53,00%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Esmeraldas	69,20%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Imbabura	45,40%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Sucumbíos	71,40%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Orellana	71,40%	2006	INEC-ECV 2005-2006
5.1.2 Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013				
Indicador Meta	**Pobreza por NBI en frontera sur (urbano y rural)**	**25.5% urbano 79% rural**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
5.1.3 Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana, y en un 50% en el área rural hasta el 2013				
Indicador Meta	**Pobreza por NBI en frontera centro (urbano y rural)**	**30% urbano 81.20% rural**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
5.1.4 No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado**	**1**	**2008**	**Ministerio de Defensa Nacional**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de personas con cédula en cantones de la frontera norte respecto a la población total en cantones de la frontera norte	N/D		
5.2.1 Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico hasta el 2013				
Indicador Meta	**Millones de Kilos de GLP doméstico utilizados inadecuadamente**	**20.23 millones de kilos**	**2006**	**INEC-ECV**
5.3.1 Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013				
Indicador Meta	**Participación de las importaciones de maíz, trigo, pasta de soya y cebada en el consumo total**	**0,6**	**2008**	**Banco Central del Ecuador (datos de importaciones), SIGAGRO (Datos de demanda aparente)**

5.4.1 Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de fondos de cooperación para el sector público no financiero contabilizada en el presupuesto nacional.**	**0,0933**	**2008**	**Agencia de Cooperación Internacional**
Indicador de apoyo	Porcentaje de programas y proyectos de la cooperación internacional para el sector público no financiero que utilizan el sistema nacional de Gestión de Finanzas Públicas (E-SIGEF)	17,50%	2008	Agencia de Cooperación Internacional
5.5.1 Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de integración latinoamericana**	**0,29**	**2008**	**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**
Indicadores de apoyo	Balanza comercial con los países de la UNASUR (miles de USD)	-1.788.609,78	2008	Banco Central del Ecuador
	Saldo en la balanza comercial con Perú (miles de USD)	1.167.815,34	2008	Banco Central del Ecuador
	Saldo en la balanza comercial con Colombia	-951.772,45	2008	Banco Central del Ecuador
5.6.1 Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de exportaciones industriales sobre exportaciones de productos primarios no petroleros**	**0,85**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicador de apoyo	Tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales	11,30%	2008	Banco Central del Ecuador
5.6.2 Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013				
Indicador Meta	**Concentración de las exportaciones por país de destino.**	**0,729**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicadores de apoyo	Saldo de la balanza comercial con la CAN (miles de USD)	-1.757,90	2008	Banco Central del Ecuador
	Saldo de la balanza comercial con los países de América del Sur (excluido países de la CAN)	-2.009.466,39	2008	BCE
	Saldo de la balanza comercial con los países de Asia Pacífico (Japón y Taiwan)	753.803,45	2008	BCE
	Saldo de productos no petroleros con EEUU	-1.320.204,07	2008	BCE
5.6.3 Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen hasta el 2013				
Indicador Meta	**Concentración de las importaciones por país de origen.**	**0,633**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**

OBJETIVO 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas

		Valor	Año	Fuente
6.2.1 Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo hasta el 2013				
Indicador Meta	**Razón de las horas dedicadas al trabajo reproductivo entre mujeres y hombres**	**2,8 trabajo doméstico 2,4 cuidado de hijos 0,2 trabajo voluntario**	**2008**	**INEC - Módulo de Uso del Tiempo**
Indicador de apoyo	Carga global de trabajo para hombres y mujeres	65,52	2008	INEC - ENEMDU_DIC_2008
6.3.1 Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de visitantes extranjeros**	**1.005 (miles de personas)**	**2008**	**INEC - Ministerio de Turismo**
Indicador de apoyo	Ingreso neto de divisas por concepto de turismo	492	2006	Ministerio de Turismo
	Número de visitantes nacionales al Sistema Nacional Áreas Protegidas	293	2006	Ministerio de Turismo
6.3.2 Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores**	**0,024**	**2008**	**INEC - ENEMDU junio 2008**

6.4.1 Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital**	**41,30%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicador de apoyo	Brecha entre el costo de la canasta básica e ingreso mínimo	30,30%	2006	Ministerio de Trabajo - INEC - ENEMDU 2006
	Porcentaje de servicio doméstico cuyo salario es inferior al mínimo	15,97%	2006	INEC - ENEMDU
6.5.1 Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de subempleo bruto nacional**	**58,10%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Tasa de subempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)	51,70%	2006	INEC - ENEMDU 2006
	Porcentaje de personas con alguna discapacidad que trabajan en el sector público	10,83%	2004	INEC - ENEMDU_DIC_2004- Módulo de discapacidades
	Porcentaje de la población tercerizada en relación a la población ocupada de 10 años y más	0,28%	2008	INEC - ENEMDU_DIC_2008
	Tasa de ocupación plena	35,78%	2008	INEC - ENEMDU
6.5.2 Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de desempleo para personas entre 16 y 29 años**	**11,60%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicadores de apoyo	Tasa de desempleo	5,90%	2008	INEC - ENEMDU
	Tasa de desempleo de personas con discapacidad	5%	2004	INEC - ENEMDU_DIC_2004- Módulo de discapacidades
	Tasa de desempleo de mujeres	8,23%	2008	INEC - ENEMDU
6.5.3: Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa neta de matrícula en Educación Superior de quintiles 1 y 2**	**Q1: 10% Q2: 16%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
6.7.1 Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial hasta el 2013				
Indicador Meta	**Productividad media laboral en el sector industrial**	**13623**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicador de apoyo	Tasa de siniestralidad	N/D		
6.7.2 Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional**	**2,00%**	**2006**	**INEC - ECV**

OBJETIVO 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

		Valor	Año	Fuente
7.3.1 Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales.**	**10,10%**	**2007**	**INEC-ENEMDU, Módulo de Uso del Tiempo**
Indicador de apoyo	Porcentaje de tiempo semanal dedicado al ocio o recreación	13,10%	2005	INEC-ENEMDU

7.4.1 Aumentar en 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tiempo semanal promedio dedicado a la cultura**	**4,11 horas**	**2007**	**INEC-ENEMDU, Módulo de Uso del Tiempo**
Indicadores de apoyo	Variación del número de bienes y servicios para uso y disfrute de la ciudadanía en espacios públicos	N/D		
	Porcentaje de usuarios de escenarios deportivos en relación con la población a nivel cantonal	N/D		
	Porcentaje de escenarios deportivos de calidad respecto del total	N/D		
	Crecimiento del número de expresiones culturales, producción literaria y artística diversas, difundidas a nivel internacional, nacional y local, auspiciadas y financiada por el Estado.	N/D		
	Crecimiento del número de investigaciones con enfoque multidisciplinario que generan alternativas económicas, culturales y sociales	N/D		
7.8.1 Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por 100.000 habitantes**	**19,49**	**2008**	**INEC-Estadísticas Vitales**
7.8.2 Disminuir la tasa de homicidios en un 50% hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes**	**18**	**2008**	**INEC-Estadísticas Vitales**
Indicadores de apoyo	Tasa de denuncia de homicidios/asesinatos	18,8	2008	Policía Judicial
	Porcentaje de familias cuyos ingresos se vieron afectados por hechos delictivos	0,04%	2006	INEC-ECV 2005-2006
	Tasa de denuncia de delitos contra las personas (por 100 mil habitantes)	1.440	2008	Policía Judicial

OBJETIVO 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

		Valor	Año	Fuente
8.3.1 Aumentar al 80% la población indígena que habla alguna lengua nativa hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de la población autodefinida como indígena que habla alguna lengua nativa.**	**62,00%**	**2008**	**INEC-Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo**
Indicadores de apoyo	Tasa de crecimiento de escolares en instituciones en el sistema de educación básica intercultural bilingüe	N/D		
	Porcentaje de escuelas de educación básica que incorporan el idioma nativo local en sus sistema de enseñanza.	N/D		
8.5.1 Aumentar al 30% los bienes patrimoniales al que tiene la ciudadania hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de bienes patrimoniales para acceso ciudadano.**	**80.000 bienes registrados**	**2008**	**Ministerio de Cultura**

OBJETIVO 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

		Valor	Año	Fuente
9.3.1 Alcanzar el 75% de resolución de causas penales hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de resolución en el periodo t de las causas penales ingresadas en período t**	**N/D**		
Indicador de apoyo	Calificación promedio de la confianza en el sistema judicial	3,53/10	2008	INEC-ENEMDU Módulo de Participación Ciudadana

9.3.2 Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de resolución de las causas acumuladas**	**N/D**		
Indicador de apoyo	Porcentaje de población ecuatoriana que se encuentra hasta a 2 horas de distancia de los servicios judiciales penal, de niñez o de familia	N/D		
9.4.1 Reducir hasta el 2013 la violencia contra las mujeres: La física en un 8% La psicológica en un 5% y La sexual en un 2%.				
Indicador Meta	**Violencia contra las mujeres (física, psicológica, sexual)**	**10,3 física 15,3 verbal o psicológica 3,8 sexual (violación)**	**2004**	**CEPAR - ENDEMAIN**
9.4.2 Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de niños y niñas de 6 a 17 años que declaran ser agredidos físicamente por profesores**	**27,40%**	**2004**	**ENDEMAIN**
9.5.1 Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de déficit en la capacidad instalada en los centros de rehabilitación social**	**116%**	**2008**	**Dirección Nacional de Rehabilitación Social**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de PPL con orden de prisión preventiva injustificada	N/D		
	Porcentaje de pobreza de los hogares de los/las internos/as	N/D		
	Porcentaje de reincidentes por indulto	0,86%	2009	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
	Tasa de ocupación de los PPL	N/D		
	Porcentaje de PL reincidentes	N/D		
	Porcentaje de infractores que han egresado y no reinciden	N/D		
9.5.2 Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles hasta el 2013				
Indicador Meta	**Número de PPL que tienen o han tenido tuberculosis durante la detención**	**152 casos**	**2008**	**Dirección Nacional de Rehabilitación Social**

OBJETIVO 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

		Valor	Año	Fuente
10.2.1 Aumentar al 50% la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de mayores de 18 años que participan en organizaciones de la sociedad civil**	**36,00%**	**2008**	**INEC-Encuesta de Participación ciudadana**
Indicadores de apoyo	Proporción de ciudadanos mayores de 18 años que participan en algún partido político	3,45%	2008	INEC-Encuesta de Participación ciudadana
	Porcentaje de ciudadanos que pertenecen a alguna organización de la sociedad civil	32,50%	2006	Fundación Esquel y CIVICUS
	Número de ciudadanos empadronados que votaron en el exterior"	78.897	2009	Consejo Nacional Electoral
	Porcentaje de participación electoral	75,30%	2009	Consejo Nacional Electoral
10.3.1 Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular**	**23,32%**	**2009**	**Consejo Nacional Electoral**
Indicador de apoyo	Porcentaje de mujeres con rango de Ministras de Estado.	37,00%	2006	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
10.3.2 Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de jóvenes en cargos de elección popular**	**7,00%**	**2009**	**Consejo Nacional Electoral**
10.3.3 Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0,7 hasta el 2013				

Indicador Meta	**Índice de igualdad en el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior (respecto a electores nacionales)**	**0,57**	**2008**	**Consejo Nacional Electoral**
Indicadores de apoyo	Número de emigrantes empadronados en el exterior	184.584	2009	Consejo Nacional Electoral
10.6.1 Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de apoyo a la democracia**	**56,00%**	**2008**	**Latinobarómetro**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de ciudadanos mayores de 18 años que participan en espacios abiertos por el Estado.	3,01%	2008	ENEMDU - Módulo de participación ciudadana
	Porcentaje de demandas gestionadas en gabinetes itinerantes	N/D		

OBJETIVO 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

		Valor	Año	Fuente
11.1.1 Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de concentración de las exportaciones por producto**	**0,783**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicador de apoyo	Tasa de variación del número de nuevas partidas de exportación	-2,45%	2008	Banco Central del Ecuador
	Tasa de variación del volumen exportado	0,46%	2008	Banco Central del Ecuador
11.1.2 Obtener un crecimiento de 5% anual del PIB Industrial no petrolero hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de variación del PIB industrial no petrolero**	**4,70%**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicadores de apoyo	Participación de la industria no petrolera en el PIB total	18,81%	2008	Banco Central del Ecuador
	Resultado primario del Gobierno Central (millones de USD)	851,49	2007	Banco Central del Ecuador
	Saldo de la RILD (millones de USD)	4.473,06	2008	Banco Central del Ecuador
11.2.1 Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas**	**39,80%**	**2008**	**Instituto Nacional de Compras Públicas**
11.2.2 Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de Herfindahl - Hirschman para la comercialización de alimentos al por menor**	**1.255**	**2007**	**Ministerio de la Producción - Superintendencia de compañías**
11.3.1 Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta el 2013				
Indicador Meta	**Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total al 2013**	**95,20%**	**2008**	**Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - Hojas de balance**
Indicador de apoyo	Participación del sector agrícola en el PIB	8,76%	2008	Banco Central del Ecuador
11.4.1 Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500.5 miles de barriles por día hasta el 2013				
Indicador Meta	**Volumen de producción petrolera (estatal y privada) en miles de barriles diarios**	**481,9**	**jul-09**	**Dirección Nacional de Hidrocarburos**
11.4.2 Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles hasta el 2013 ,y 176 miles de barriles más hasta el 2014				
Indicador Meta	**Producción nacional de derivados de hidrocarburos**	**68,2**	**jul-09**	**Dirección Nacional de Hidrocarburos**

11.4.3 Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería hasta el 2013				
Indicador Meta	**Producción minera metálica (millones de gramos)**	**5.045**	**2008**	**Ministerio de Minas y Petróleos**
11.4.4 Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica				
Indicador Meta	**Relación de importaciones de minería no metálica sobre la oferta total**	**0,25**	**2007**	**Banco Central del Ecuador**
11.5.1 Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tiempo en días de desaduanización**	**8,76**	**2008**	**Corporación Aduanera Ecuatoriana**
11.5.2 Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades (horas)**			
	Quito-Coca	**11,00**	**2008**	**Empresas de Transporte**
	Quito-Lago Agrio	**9,00**	**2008**	**Empresas de Transporte**
	Quito-Guayaquil	**9,00**	**2008**	**Empresas de Transporte**
	Quito-Esmeraldas	**6,50**	**2008**	**Empresas de Transporte**
	Quito-Manta	**10,00**	**2008**	**Empresas de Transporte**
	Quito-Portoviejo	**9,50**	**2008**	**Empresas de Transporte**
Indicadores de apoyo	Porcentaje de población sin cobertura de vías estatales	0,36%	2001	INEC, Censo de Población y Vivienda; Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	Porcentaje de vías construidas con materiales resistentes a nivel nacional	21,09%	2006	Ministerio de Obras Públicas
	Porcentaje de vías de la red estatal con capacidad de tráfico adecuado	96,00%	2001	Ministerio de Transporte y Ministerio de Obras Públicas
11.5.3 Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de desarrollo de las TIC (IDI)**	**2,75**	**2007**	**Unión Internacional de Telecomunicaciones**
11.5.4 Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de variación de la carga movilizada (Ton métricas/naves utilizadas)**	**4,70%**	**2008**	**Ministerio de Transporte y Obras Públicas (STAC)**
11.5.5 Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros hasta el 2013				
Indicador Meta	**Tasa de variación en el transporte aéreo de pasajeros**	**13,00%**	**2008**	**Ministerio de Transporte y Obras Públicas (STAC)**
11.6.1 Reducir en 0.06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador hasta el 2013				
Indicador Meta	**Índice de concentración de las exportaciones por exportador (sin petróleo)**	**0,933**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
Indicador de apoyo	Tasa de variación de las exportaciones de la MIPYME	N/D		
11.11.1 Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros hasta el 2013				
Indicador Meta	**Participación de los ingresos por concepto de turismo respecto a exportaciones de bienes y servicios no petroleros.**	**11.21 %**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
11.12.1 Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de comercio no registrado de importaciones en relación al total de importaciones**	**0,90%**	**2008**	**Banco Central del Ecuador - Balanza de Pagos Normalizada**

11.12.2 Reducir a 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de comercio no registrado de exportaciones en relación al total de exportaciones**	**1,58%**	**2007**	**Banco Central del Ecuador - Balanza de Pagos Normalizada**
11.12.3 Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al PIB nominal hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de inversión respecto del PIB nominal**	**7,40%**	**2009**	**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**
11.13.1 Llegar al 3% de la inversión extranjera directa respecto al PIB hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de inversión extranjera directa respecto al PIB**	**1,00%**	**2008**	**Banco Central del Ecuador**
11.13.2 Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas**	**2,00%**	**2007**	**INEC - ENEMDU, Módulo de migración**
11.13.3 Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la Banca Pública hasta el 2013				
Indicador Meta	**Volumen de crédito (Número de operaciones)**	**217.653**	**2008**	**Superintendencia de Bancos y Seguros**
Indicador de apoyo	Volumen de crédito (Número de operaciones) IECE	25.309	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Número de operaciones) BNF	184.224	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Número de operaciones) CFN	8.028	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito de segundo piso (Número de operaciones) BEV	92	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
11.13.4 Aumentar en 110% el volumen de montos de la Banca Pública hasta el 2013				
Indicador Meta	**Volumen de crédito (Montos en USD)**	**1.158.338.009**	**2008**	**Superintendencia de Bancos y Seguros**
Indicador de apoyo	Volumen de crédito (Montos en USD) IECE	107.694.277	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Montos en USD) BNF	494.563.750	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Montos en USD) BEDE	325.092.861	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Montos en USD) CFN	212.894.108	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Volumen de crédito (Montos en USD) BEV	18.093.013	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Porcentaje de colocaciones de la Banca Publica sobre el total de colocaciones del Sistema Financiero	5,80%	2008	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Créditos / PIB	15,79%	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros y Seguros

OBJETIVO 12: Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir

		Valor	Año	Fuente
12.1.1 Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de ocupados por grupo étnico (indígenas y afroecuatorianos)**	**7%**	**2008**	**INEC - ENEMDU**
Indicador de Apoyo	Participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios en cargos de Dirección del Estado.	N/D		
12.3.1 Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de viviendas con acceso a agua entubada por red pública.**	**71,75%**	**2008**	**INEC-ENEMDU**
12.4.1 Mejorar en un 60% la percepción de las personas respecto a la preparación de los funcionarios públicos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de personas que mencionan a los funcionarios públicos poco preparados como uno de los principales problemas al momento de hacer trámite**	**25%**	**2008**	**INEC - Módulo de calidad de los servicios públicos**

12.5.1 Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos hasta el 2013				
Indicador Meta	**Percepción de la calidad de los servicios públicos**	**5,63**	**2008**	**INEC - Módulo de calidad de los servicios públicos**
Indicador de Apoyo	Satisfacción con los servicios de electricidad	7,09	2008	INEC - ENEMDU (Módulo de servicios públicos)
	Satisfacción con los servicios de agua potable	6,5	2008	INEC - ENEMDU (Módulo de servicios públicos)
	Calificación del funcionamiento de los servicios de salud pública (usuarios)	5,81	2008	INEC - Módulo de calidad de los servicios públicos
	Índice de Percepción de la calidad del IESS Salud (usuarios)	5,15	2008	INEC - ENEMDU (Módulo de servicios públicos)
	Índice de Percepción de la calidad del IESS Pensiones jubilares (usuarios)	5,14	2008	INEC - ENEMDU (Módulo de servicios públicos)
	Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos en general	5	2008	INEC - ENEMDU (Módulo de servicios públicos)
	Índice de percepción de corrupción	2,3	2006	DATAGOB- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report. Geneva: Palgrave MacMillan. 2006
	Índice de percepción de sobornos	2,9	2006	DATAGOB- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report. Geneva: Palgrave MacMillan. 2006
	Porcentaje de casos comprobados de irregularidades en el proceso de contratación pública	N/D		
	Funcionarios públicos administrativos y no administrativos por habitante	N/D		
	Escolaridad media de los funcionarios del Estado Central	N/D		
	Edad promedio de los funcionarios del Estado Central	N/D		
12.6.1 Disminuir a 11% las pérdidas de electricidad en distribución hasta el 2013				
Indicador Meta	**Porcentaje de pérdidas de electricidad en distribución**	N/D		
Indicadores de apoyo	Índice de pérdidas de energía	14,30%	2003-2006	Superintendencia de Compañías/Petroecuador

ANEXO 3

Fichas Zonales



Zona de Planificación 1

Esmeraldas
Carchi
Imbabura
Sucumbíos

1.1. Caracterización

La Zona de Planificación 1-Norte, está integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos, conformada por 26 cantones, 144 parroquias rurales y 39 parroquias urbanas, distribuidas en un área de 42.498 km^2 correspondiente al 16,6% del territorio ecuatoriano. Posee una población de 1'011.201 habitantes lo que representa el 8.32% de la totalidad nacional (INEC, Censo 2001).

Entre las características de la Zona de Planificación, se destaca poseer el mayor número de pueblos y nacionalidades indígenas, entre los que se encuentran: Kichwa, Épera, Awa, Chachi, Siona, Cofán, Secoya y afroecuatoriano; en suma, la presencia étnica asciende al 30.1% de la población regional. La pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es mayor a la media nacional con 68.2%, reflejando los porcentajes más altos las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas.

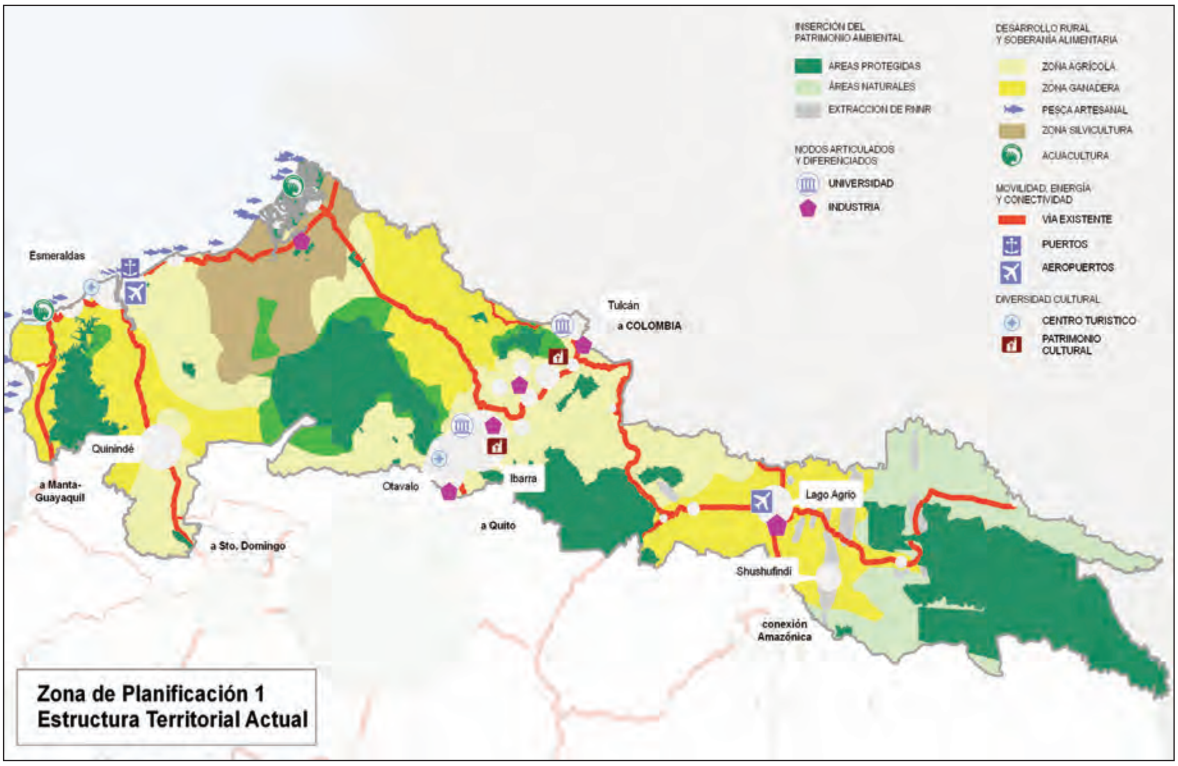
Esta zona, fronteriza con Colombia, mantiene un fuerte intercambio comercial e importantes movimientos migratorios, especialmente de nacionalidad colombiana, lo cual la convierte en una de especial dinámica y comercio. Posee una diversidad de pisos climáticos y de ecosistemas, que varían desde tropical monzón, tropical húmedo en la zona costera hasta mesotérmico húmedo y semihúmedo en la zona andina y cálido húmedo en la zona amazónica, con una topografía de relieves colinados altos y muy altos. En las estribaciones de la cordillera occidental existen minerales metálicos y no metálicos destacándose oro, cobre y también roca masiva, arena grava, arcillas, azufre y calizas.

Las cinco actividades económicas que contribuyen a la economía regional son: la explotación petrolera y minera con 42%; la producción de derivados del petróleo con 14.5% (en éstas la población económicamente activa-PEA es de apenas 6.8%); el comercio al por mayor y menor con 10%, la industria manufacturera con 7.3%; y, la agricultura, ganadería y silvicultura con un 6.7% (BCE, 2007). La fuerza laboral está orientada a actividades agrícolas y comerciales, en su mayoría, sin que esta contribuya significativamente a la economía regional. La producción agropecuaria está orientada a: papa y fréjol en Carchi; naranjilla, café y vacunos en Sucumbíos; cacao, banano, plátano, productos de mar y palma africana en Esmeraldas.

La Zona de Planificación está conformada por un sistema de ciudades urbanas de diferentes tamaños y grados de interacción: Ibarra, Esmeraldas, siendo las siguientes en rango poblacional Tulcán, Lago Agrio, Otavalo y Quinindé. Cabe destacar la importancia de las cabeceras cantorales y parroquiales que sirven de soporte a las actividades productivas rurales.

El principal eje vial que articula la Zona de Planificación, es la vía Panamericana que se encuentra en buen estado y conecta en sentido norte-sur las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha. En sentido transversal la red se complementa con la vía Imbabura-Esmeraldas, Carchi-Sucumbíos y varias vías inter-cantonales; algunas de estas vías tienen severas limitaciones, lo que dificulta una adecuada conectividad transversal. El oleoducto y varios poliductos cruzan la zona de planificación, se inicia en Sucumbíos y termina en la refinería en Esmeraldas. Existen dos puertos marítimos en Esmeraldas y San Lorenzo y dos puertos fluviales: Puerto Providencia y Puerto Sucumbíos en Sucumbíos, además existen aeropuertos en cada capital de provincia. Sin embargo, solo dos de ellos se encuentran actualmente habilitados en las ciudades de Esmeraldas y Lago Agrio.

Mapa A.3.1.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 1



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

1.2. Potencialidades y problemas

El carácter fronterizo de la Zona de Planificación representa un fuerte eje de desarrollo comercial e integración. Sin embargo, por ser una zona de frontera posee condiciones particulares en relación al resto del territorio: la presencia de grupos armados irregulares, economía informal, violencia e inseguridad especialmente en las tres provincias fronterizas, a esto se suman altos flujos migratorios lo que generan sobre-oferta laboral. Existe una demanda de cobertura de servicios básicos como agua para consumo, alcantarillado y cobertura de telefonía, especialmente en Sucumbíos y Esmeraldas.

La riqueza en diversidad étnica y cultural, sumado a la belleza escénica y paisajística en todo el territorio, la existencia de ciudades patrimoniales, sitios arqueológicos y centros turísticos, forman áreas propicias para el desarrollo turístico - étnico – cultural. No obstante, estás potencialidades se encuentran amenazadas por la extracción indiscriminada de recursos naturales y pérdida de identidad cultural con desplazamientos de poblaciones de sus territorios ancestrales, esta situación de una u otra manera se refleja en nuevos asentamientos humanos en los sectores rurales de las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos.

La tasa de crecimiento de la población urbana es mayor a la nacional: en Ibarra, Otavalo, Quinindé, Muisne, Atacames y el crecimiento porcentual acelerado en Nueva Loja y Shushufindi generan un desorden en la consolidación de los asentamientos humanos; lo que agudiza el déficit de cobertura de servicios básicos. A ésto se suma los problemas de acceso y tenencia de la tierra especialmente en Sucumbíos y Esmeraldas.

La presencia de yacimientos petroleros implica una gran oportunidad de generar riqueza a través de la explotación petrolera, de hecho la provincia de Sucumbíos es la que mayor cantidad de pozos en producción posee. Sin embargo, los impactos socio-ambientales que dicha extracción genera son muy altos, como la colonización de tierras

dentro de áreas protegidas, deforestación y consecuentemente la degradación del hábitat y pérdida de biodiversidad, contaminación de suelos y fuentes de agua, entre otros.

Las formaciones sedimentarias presentes en la Amazonía afloran en un 85% de la superficie de la provincia de Sucumbíos, siendo propicias para contener yacimientos de mucha importancia como el asfalto, gas anhídrido carbónico, sales de potasio y sodio, calizas fosfatas y otras. La Zona de Planificación forma también parte de una enorme reserva aurífera ubicada en la cuenca oriental de la cordillera donde hay tres distritos auríferos; encontrándose depósitos puntuales de oro, económicamente explotables en algunos ríos de la Amazonía; al igual que plata, cobre, manganeso, plomo, zinc, antimonio, estaño, hierro, entre otros, ubicados en zonas de difícil accesibilidad. Existen además recursos minerales no metálicos, destacándose la roca masiva, arena grava, arcillas, azufre y calizas, siendo estos recursos no renovables un potencial generador de ingresos que deberá manejarse con el mayor respecto al ambiente.

Esta Zona de Planificación dispone de suelos con muy buena aptitud agrícola y forestal; cuenta con una importante biodiversidad. Una parte de su territorio está bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, posee una alta disponibilidad de fuentes de agua dulce, varios de sus ríos son utilizados como vías de acceso natural para el transporte de productos a distintos lugares, así como proveedores de agua especialmente para riego; pero la falta de tecnificación en las prácticas agrícolas, especialmente en Imbabura y Carchi, conlleva a una baja productividad en dichas zonas. Existe una incipiente infraestructura productiva y accesibilidad a redes de comercialización directa. Existen grandes reservas de aguas termales subterráneas con gran potencial para la generación de energía geotérmica.

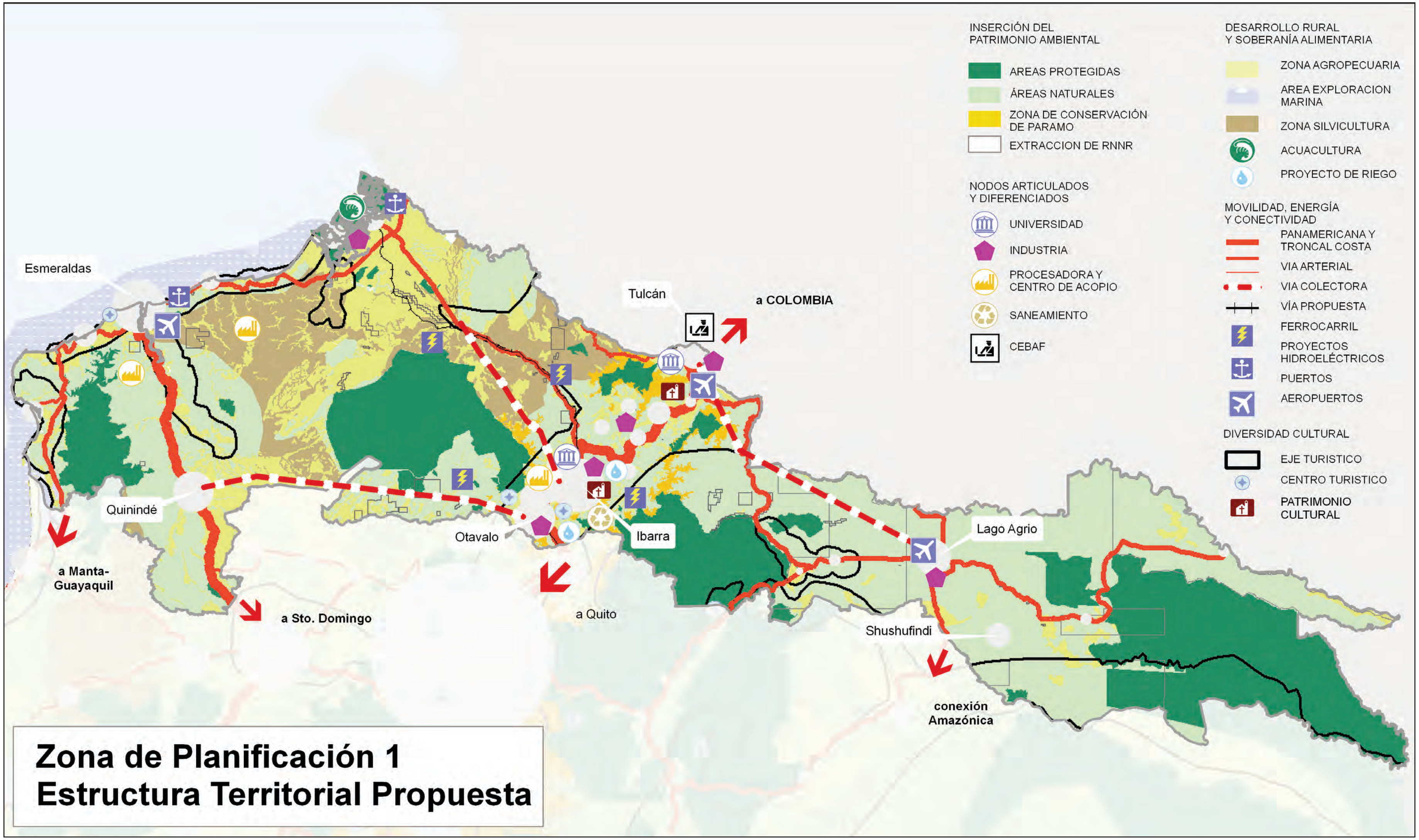
1.3. Estructura territorial propuesta

Territorio revalorizado en lo natural, paisajístico y étnico, con una industria extractiva de madera, minerales y petróleo que mantienen equilibrio entre la competitividad del sector y el respeto al ambiente; con una excelente movilidad que permite el flujo e intercambio de comercio hacia dentro y fuera del país, con centros de integración comercial distribuidos estratégicamente a lo largo de la Zona de Planificación, nodos industriales textileros y de procesamiento de pescado, circuitos turísticos a lo largo de toda la franja de zona del pacífico, andina y amazonía, con una red urbana bien estructurada conteniendo nodos urbanos con roles y competencias definidos y complementarios entre sí, con centros de salud de calidad que brindan atención universal, gratuita sin exclusión y equidad.

Red de universidades con relación y vinculación directa a las potencialidades productivas del territorio en la generación de ciencia y tecnología. Territorio con una producción sana y culturalmente apropiada, agropecuaria y pesquera, con cadenas de asociatividad, diversificación de productos, autoabastecimiento, transformación y procesamiento, aplicando biotecnologías de producción de varios alimentos de la canasta básica.

Territorio con diferentes niveles de asentamientos humanos que responden a la dinámica real y potencial de la Zona de Planificación, con tres tipos de grupos urbanos dotados de infraestructura pública y de servicios que fortalecen la potencialidad del territorio.

Mapa A.3.1.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 1



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

Cuadro A.3.1. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 1[1]

Tipo de nodos	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	San Lorenzo	**San Lorenzo/** San Lorenzo
	Quinindé+	**Quinindé/** Rosa Zarate, La Unión, La Independencia
	La Concordia	**La Concordia**
	Shushufindi	**Shushufindi** /Shushufindi
Vinculación Regional	Esmeraldas+	**Esmeraldas/**Esmeraldas, Camarones, San Mateo, Tabiazo, Tachina, Vuelta Larga;
		Atacames /Tonsupa, Atacames
	Tulcán+	**San Pedro de Huaca**
		Tulcán/Tulcán, Julio Andrade, Pioter, Urbina, Santa Martha de Cuba
		Montúfar (excepto: La Paz)
	Lago Agrio+	**Lago Agrio/**Nueva Loja, General Farfán, Santa Cecilia
Estructuración Nacional	Ibarra+	**Ibarra, Otavalo, Atuntaqui, Cotacachi, Pimampiro y Urcuquí**

1.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas prioritarios en la Zona de Planificación[2]:

- Superar las brechas de pobreza y extrema pobreza.
- Involucrar a las universidades en la adaptación y utilización de la ciencia y tecnología en los diferentes procesos productivos.
- Fomentar actividades de producción y servicios basados principalmente en el trabajo, con fuertes encadenamientos productivos.
- Prevenir y controlar la contaminación ambiental, del aire, del agua y del suelo.
- Propiciar como un tema obligatorio el estudio, la investigación y la difusión de todas las culturas.
- Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.
- Universalizar el acceso permanente, oportuno, gratuito y sin exclusión a una atención en salud integral, por ciclos de vida, con calidad, calidez y equidad.
- Impulsar la soberanía alimentaria, garantizando la autosuficiencia y el acceso permanente a alimentos sanos y culturalmente apropiados.
- Impulsar la generación de empleo digno en actividades vinculadas a la soberanía alimentaria y a la atención de necesidades básicas.
- Impulsar el manejo forestal sustentable de bosques, la forestación y reforestación.
- Promover la gestión intercultural a través de un sistema nacional descentralizado y desconcentrado de cultura.
- Promover que las políticas públicas se elaboren e implementen con enfoque de derechos humanos.

Complementario a estos temas en otros espacios de discusión y consulta se identificaron como relevantes: la necesidad de mejorar la infraestructura

[1] Grupos Urbanos: Conjunto de centros urbanos complementarios entre los cuales existen fuertes relaciones sociales, culturales y económicas que resultan en desplazamientos terrestres diarios entre ellos.

[2] Referencia a las políticas 1.1; 1.6; 11.1; 4.5; 1.8; 3.2; 1.4; 6.1; 4.1; 2.2 y 9.2 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Esmeraldas el 13 de Julio de 2009.

básica, especialmente de las condiciones de abastecimiento de agua potable en la zona fronteriza; garantizar que las actividades extractivas mineras, petroleras y forestales se cumplan con estrictas medidas de protección ambiental, e impulsar la producción sustentable de energías alternativas; impulsar encadenamientos productivos agrícolas y pecuarios para garantizar la soberanía alimentaria, fortaleciendo a su vez las actividades artesanales y la creación de mecanismos de acceso a mercados nacionales e internacionales para la comercialización de estos productos; así como también fomentar en el largo plazo el rol de las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Nueva Loja, como asentamientos humanos comerciales, que por su ubicación en pasos de frontera y puertos, se han constituido en zonas con alto dinamismo comercial, especialmente de productos alimenticios y textiles; y al mismo tiempo promover la vinculación de la Zona de Planificación a través de la creación y mejoramiento de ejes de conexión vial como aporte al dinamismo comercial, y al acceso de la población a todos los servicios básicos.



Zona de Planificación 2

Pichincha
Napo
Orellana

2.1. Caracterización

La Zona de Planificación 2-Centro Norte, está integrada por las provincias de Pichincha, Orellana y Napo, conformada por 1 Distrito metropolitano, 17 cantones y 103 parroquias, distribuidas en una superficie de 43.646,07 km^2, correspondiente al 17% del territorio nacional. Posee una población de 2 337.311 habitantes, incluida la ciudad de Quito, que representa el 18,89% de la totalidad nacional concentrándose 12,98% en lo urbano y 5,90% en lo rural (INEC, Censo 2001).

El índice promedio del NBI es de 66,8%, superior al promedio nacional (61,3%), sin embargo, la provincia de Pichincha presenta un NBI del 40,6% en contraste con Napo y Orellana que presentan un 77,1% 82,7%, respectivamente, muy por encima del indicador promedio del país (SIISE, 2001).

La población indígena representa el 6,5% de la población total de la Zona de Planificación conformada por las culturas kayambi, los kitu kara, kichwa amazónico, huaorani, shuar-awá; configurando un territorio multiétnico y pluricultural.

La Zona de Planificación posee una diversidad de pisos climáticos y ecosistemas que van desde los 200 msnm en la llanura amazónica hasta los 5.790 en la sierra central, con un 22% de su territorio con limitaciones topográficas, especialmente en los flancos de la cordillera andina. Su temperatura fluctúa entre los 5°C a 26°C, con precipitaciones entre 300 mm en Pichincha a 4.000 mm en la Amazonía. Conformado por un conjunto de volcanes activos: Pululahua, Guagua Pichincha, Ninahuilca, Cayambe, Reventador, Antisana, Sumaco y Cotopaxi.

Alrededor del 34% del territorio, se encuentra bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), muchas de ellas intervenidas y amenazadas por actividades petroleras y madereras. Al interior del SNAP, se encuentran importantes parques nacionales (27%) y diversas reservas ecológicas (7%). En las provincias de Napo y Orellana el 35% de la superficie corresponde a bosques nativos y naturales que no cuentan actualmente con status de protección (SIGAGRO, 2000). El 2,3% del área de la Zona de Planificación tiene condiciones para el desarrollo de actividades agrícolas sin limitaciones, el 6,4% se presenta con ciertas limitaciones y el 15,50% para actividades ganaderas. En lo referente al sector minero, se dispone de 31 depósitos de minerales no metálicos 23% del total nacional.

Las principales actividades económicas están relacionadas con: el sector petrolero de exportación; el sector hidroeléctrico; el sector agrícola, en el área andina (papa, cereales, maíz, habas, mellocos, quinua, hortalizas, fréjol, etc.), en el área subtropical (maíz, cacao, yuca, plátano, palma africana), el sector pecuario: leche y carne; el sector florícola; el sector turístico, los servicios profesionales y el transporte y la logística. El sector primario de la PEA se expresa con un 30,87%, el secundario con un 18,49% y el terciario con un 24,63%, siendo la provincia de Pichincha la de mayor aporte a estas cifras con más del 90% (SIISE, 2001).

Las actividades y funciones de la Zona de Planificación «se hallan fuertemente determinadas por la existencia de un polo urbano concentrador y orientador de la dinámica de configuración del territorio, que es la ciudad de Quito» (PGDT, 2006: 12). Sin embargo, las ciudades amazónicas cumplen un rol estratégico fundamental en la estructura territorial y económica del país, por la presencia de la actividad petrolera en su territorio.

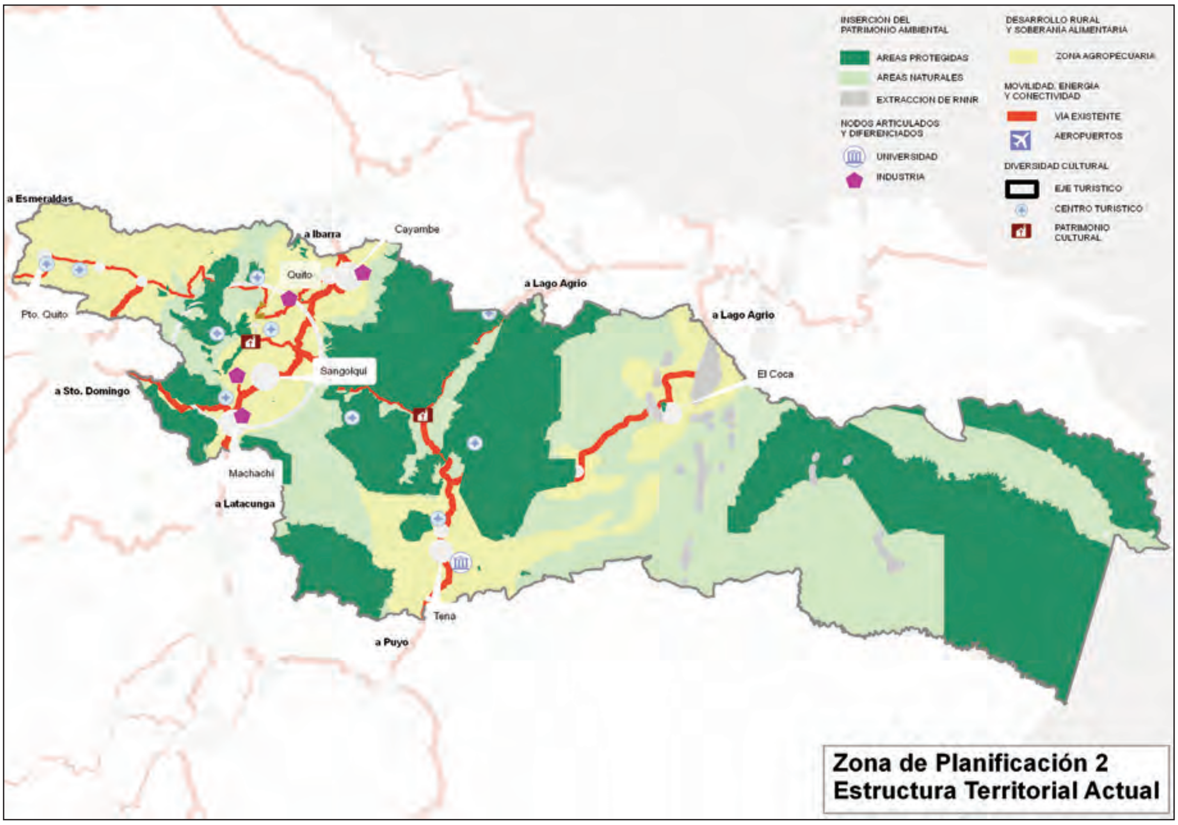
El sistema de ciudades principales se expresa en los siguientes niveles: El primero lo conforma el Distrito Metropolitano de Quito con la mayor concentración poblacional, 1842.201 habitantes; en un segundo nivel se encuentran: Sangolquí con 64.098 habitantes seguido de Cayambe con

35.993, Coca con 28.366 y Tena con 26.507. Alrededor de estas ciudades se articulan una serie de asentamientos de menor escala que han ido conformando grupos urbanos articulados con el sistema de ciudades principales.

Los ejes viales que articulan la Zona de Planificación son: la vía Panamericana que articula en sentido vertical y los ejes transversales: Quito-Tena-Coca, Ibarra-Quito-Tena, en el sentido transversal: Esmeraldas-Santo Domingo-Quito-Tena, es un eje en buen estado. El sistema fluvial en la Amazonía es un importante medio de transporte de personas y comercio, estructurado por los ríos Napo y Coca, -navegables durante todo el año- conectando especialmente la ruta Tena-Coca y Coca-Tiputini-Nuevo Rocafuerte. El sistema aéreo se articula mediante el aeropuerto Internacional Mariscal Sucre y en la Amazonía el aeropuerto de El Coca. Al momento se ejecuta el Aeropuerto del Tena.

En esta Zona de Planificación existen 8 centrales entre hidroeléctricas, térmicas, termoeléctricas y estructuras para la producción petrolera ubicadas en la zona oriental de la provincia de Orellana.

Mapa A.3.2.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 2



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES .

2.2. Potencialidades y problemas

En el Distrito Metropolitano de Quito, existen grandes equipamientos de salud y educación superior, que son una gran oportunidad para la población, realidad que no es compartida por las demás ciudades de la zona de planificación. Existe un bajo nivel de cobertura de servicios básicos como agua, alcantarillado, recolección de basura, educación y salud en las provincias amazónicas.

En la parte de Napo y Orellana, especialmente, existe presencia de asentamientos ancestrales que configuran un territorio multi-étnico y pluricultural que han visto amenazados sus modos de vida

por la presencia de actividades petroleras y de extracción maderera.

La presencia de importantes elementos esenciales expuestos frente a peligros naturales (sísmicos, volcánicos, de remoción en masa e inundaciones) y antrópicos hace que se tenga un alto índice de vulnerabilidad.

Un 34% de las áreas naturales protegidas del territorio nacional se encuentra en esta Zona de Planificación, con una inmensa riqueza natural y de biodiversidad, que le confiere un alto valor paisajístico y la presencia de grandes parques nacionales y reservas ecológicas que favorecen notablemente a la actividad turística. Sin embargo, la fuerte presencia de actividades productivas: petrolera, florícola y maderera, han generado considerable contaminación ambiental y degradación de los recursos naturales, e inclusive han incrementado el tráfico ilegal de especies de flora y fauna.

La Zona de Planificación cuenta con una importante red hidrográfica que la convierte en un territorio con potencial para la generación de electricidad, así lo demuestra la localización del proyecto Coca – Codo – Sinclair. También existen importantes sistemas de riego para las actividades agrícolas; sin embargo, la sobreutilización de los suelos ha provocado un proceso de erosión, deforestación e incremento de la frontera agrícola en zonas de bosques naturales, páramos y zonas de producción natural de agua.

La presencia del sector industrial y de servicios (especialmente en Pichincha), representa un valor agregado y un importante aporte a la producción nacional. Esto se complementa con la capacidad de transporte y logística instalada, la ubicación del aeropuerto internacional más importante del país y ejes viales que interconectan la Zona de Planificación.

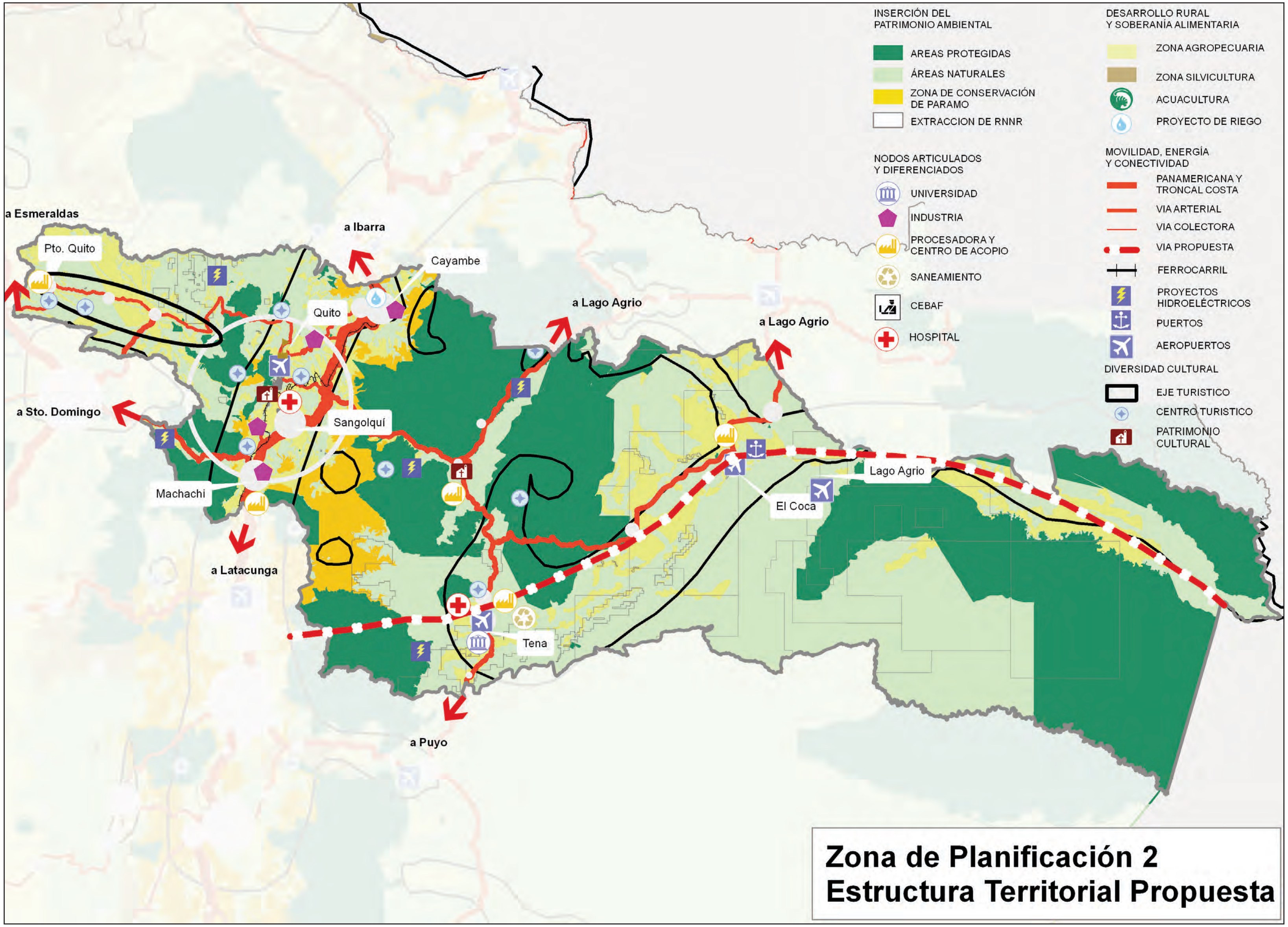
2.3. Estructura territorial propuesta

La Zona de Planificación centro-norte consolidada en su carácter regional policéntrico y diverso. Con servicios públicos y equipamientos adecuados, conectado y accesible. Nodo de conectividad internacional y territorio seguro, con un sistema de asentamientos diversos que cumplen roles específicos en la estructura nacional.

Cuadro A.3.2. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 2

Tipo	Nombre Grupo Urbano	**Cantones**/Parroquias
Sustento	Cayambe	**Cayambe /** Cayambe
	Puerto Francisco de Orellana	**Puerto Francisco de Orellana /** Puerto Francisco de Orellana
	Tena+	**Tena/** Tena, **Archidona/** Archidona, Cotundo
Articulación Internacional	Quito+	**Quito/** excepto: San José de Minas, Pacto, Gualea, Atahualpa, Chavezpamba, Perucho, Nanegal, Nanegalito, **Rumiñahui, Pedro Moncayo /** Malchinguí, **Mejía /** Uyumbicho, Tambillo, Cutuglahua, Machachi, **Cayambe /** Santa Rosa de Cuzubamba, Ascázubi.

Mapa A.3.2.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 2



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.

Elaboración: SENPLADES.

2.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas prioritarios en la Zona de Planificación[3]:

- Garantizar el acceso a la educación hasta un tercer nivel y de carácter gratuito.
- Asegurar una (re)distribución equitativa de la riqueza.
- Promover una producción e industrialización de los cultivos tradicionales para asegurar la soberanía alimentaria y la estabilidad cultural.
- Conservar el patrimonio natural y preservarlo con sostenibilidad.
- Difundir, valorar y apoyar la preservación del patrimonio cultural en toda su riqueza y diversidad.
- Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la Zona de Planificación 2 en las siguientes temáticas:

Un territorio con uso sustentable del suelo, con programas de remediación ambiental y reforestación; de la misma forma programas de mejoramiento de la calidad de agua tanto para consumo, como para riego.

Se debe promover la implementación de empresas familiares asociativas, que permitan incrementar los ingresos de las actividades primarias.

La promoción de la interconexión internacional entre Ecuador, Perú y Brasil a través de vías fluviales, y como puerta de entrada mejorar la infraestructura y facilidades del Puerto Francisco de Orellana.

Es importante también impulsar programas de ecoturismo y turismo comunitario, científico y de aventura, para promover el turismo en la Zona de Planificación.

[3] Referencia a las políticas 2.2; 1.6; 1.4; 4.1; 8.4 y 1.9 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en el Tena el 28 de Julio de 2009.



Zona de Planificación 3

Cotopaxi
Chimborazo
Tungurahua
Pastaza

3.1. Caracterización

La Zona de Planificación 3[4] – Centro, es la más extensa del país, está integrada por las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua, conformada por 30 cantones y 139 parroquias rurales distribuidas en un área de 44.899 km^2, correspondiente al 18,10% del territorio ecuatoriano. Posee una población de 1'255.985 habitantes lo que representa el 10,33% de la totalidad nacional, concentrándose el 62.85 % de ella en la zona rural (INEC, 2001).

Los pueblos indígenas de la Zona de Planificación representan el 27% de la población total, lo que denota una gran riqueza étnica y cultural. En la Zona alrededor del 67,6% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, mayor al promedio nacional de 61,3%, lo que se traduce en un alto nivel de pobreza y una gran desigualdad territorial, siendo más crítico en las zonas rurales (SIISE, 2001).

La Zona de Planificación posee una diversidad de pisos climáticos y de ecosistemas, que van desde piedemontes de la llanura Occidental pasando por zonas glaciares de los macizos andinos hasta llanuras fluviales amazónicas. Cerca del 16% del territorio de esta zona, se encuentra bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuenta también con 841 km^2 de bosques protectores lo que representa el 0,33% de la superficie de la zona, además posee grandes extensiones de páramo y amplias zonas de bosque natural (487 km^2), otorgándole una amplia área de patrimonio natural activo a proteger, no obstante, en la actualidad el 4% de la superficie del SNAP y bosques protectores de esta Zona de Planificación se encuentra antropizada.

Esta zona cuenta con una ubicación geográfica estratégica, ya que constituye una conexión importante entre la Sierra y la Amazonía; con una vocación productiva agroindustrial, manufacturera, ambiental, energética y de servicios; se está convirtiendo en el centro de acopio agrícola, así como en un importante enclave comercial de nivel nacional.

Entre las principales actividades económicas de la Zona de Planificación destacan en primer lugar la producción agropecuaria (sector primario) en la que se ocupa el 44% de la población económicamente activa (PEA), esta actividad utiliza el 24% de la superficie del territorio. En segundo lugar, está el sector secundario con la producción manufacturera, que ocupa el 12% de la PEA, pero su aporte al PIB asciende al 23%, mayor que la contribución del sector agropecuario donde el aporte al Producto Interno Bruto (PIB) es de apenas el 14.83%. Finalmente, están las actividades relacionadas al sector terciario, principalmente el comercio (13% del PIB y PEA) y el transporte (11% del PIB y 4% de PEA) (SIISE, 2001).

La Zona de Planificación está conformada por un sistema de ciudades principales, en función de la concentración poblacional destaca Ambato con 209.000 habitantes; le siguen Riobamba con 174.538 habitantes y Latacunga con 82.742 habitantes; existen otras ciudades como El Puyo (35.206 habitantes) y La Maná (27.655), donde la concentración poblacional no supera los 40.000 habitantes. Alrededor de estas ciudades se articulan una serie de asentamientos de menor escala que han ido conformando grupos urbanos articulados con el sistema de ciudades principales (INEC, 2001).

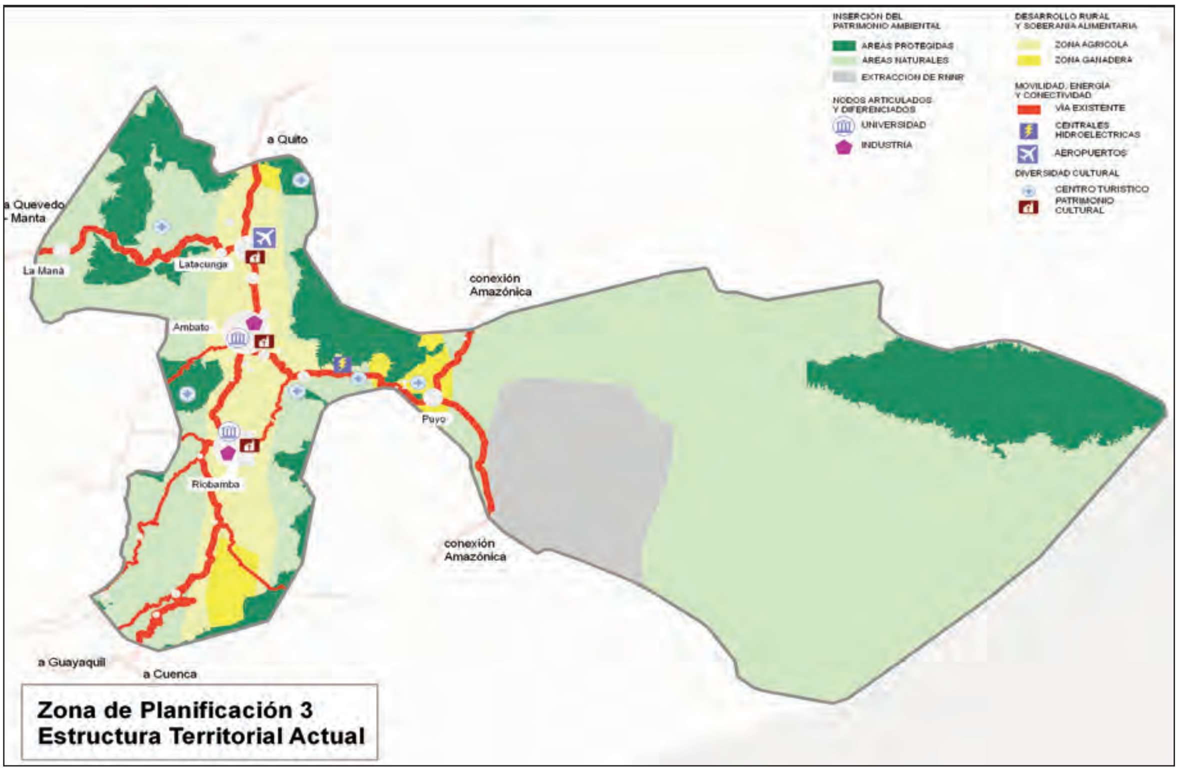
[4] Para la impresión del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se ha incluido la versión más actualizada de la presente Ficha Zonal, la cual incluye correcciones menores relacionadas con temas estadísticos y de enunciación. (N. del E.).

El principal eje vial que articula la Zona, es la vía panamericana que se encuentra en buen estado y conecta en sentido Norte-Sur a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo. Esta vía se complementa de manera transversal con tres vías de importancia que vinculan la Sierra con la Costa: Latacunga – La Maná – Quevedo; Ambato - Guaranda – Guayaquil; Riobamba – Guayaquil; y con la vía que conecta la sierra central con la llanura amazónica, la vía Ambato – Baños – Puyo.

En cuanto a infraestructura, resalta la presencia del aeropuerto internacional de carga en la ciudad de Latacunga, tres centrales hidroeléctricas importantes en la provincia de Tungurahua (Agoyán, Pisayambo y San Francisco, esta última abastece con 12% al país) y una red de mini y microcentrales distribuidas en toda la Zona para su consumo interno. Cuenta con 2 mercados mayoristas de importancia, hospitales provinciales del Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y 8 centros de educación superior ubicados principalmente en las cabeceras provinciales.

El valle productivo interandino marca la dinámica de gran parte de esta Zona, consolidando una fuerte conexión entre Latacunga – Ambato – Riobamba. Otro eje estratégico de conexión es el que se establece entre Puyo y Ambato, especialmente en lo comercial, productivo y turístico, perfilándose como un eje estructurante a nivel económico y social con la zona Amazonía.

Mapa A.3.3.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 3



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

3.2. Potencialidades y problemas

Cuenta con zonas de alto valor paisajístico y con una gran extensión de parques nacionales y zonas protegidas, que favorecen el turismo. La riqueza natural y la biodiversidad en este territorio potencian además el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y de la industria farmacéutica herbolaria y naturista.

La multiplicidad de pisos ecológicos y variedad de climas (de glacial a subtropical), amplía las

posibilidades productivas existentes, ya que propicia la producción de una diversidad de alimentos, siendo esta Zona una de las principales proveedoras de hortalizas, tubérculos y frutas del país, base fundamental para la seguridad alimentaria. Esta característica le ha permitido también contar con rubros de exportación como los generados por la producción de flores y brócoli que aprovechan la disponibilidad del aeropuerto internacional de carga de Latacunga.

Otra capacidad que destaca en este territorio es el potencial energético, es decir, la generación de energía limpia como la hidroeléctrica y la eólica, o la utilización de desechos orgánicos para la generación de energía por biomasa (biocombustibles de segunda generación).

En cuanto a las actividades económicas, la producción manufacturera de pequeñas y medianas industrias textileras, de cuero y calzado, artesanías, metalmecánica y el procesamiento de alimentos constituyen también una potencialidad por desarrollar.

Por su ubicación estratégica en el centro del país y el buen estado de sus principales vías, la Zona de Planificación ha logrado mantener una adecuada funcionalidad interna, basada en la generación de fuertes intercambios comerciales (a pesar de que la población rural se encuentra dispersa).

Otra potencialidad es la presencia de varios centros estatales de educación superior reconocidos; dos de ellos se concentran en la ciudad de Riobamba (ESPOCH, UNACH), uno en Ambato (UTA), dos en Cotopaxi (UTC, ESPE) y uno en Pastaza (Estatal Amazónica); las que complementados con el servicio de universidades privadas y extensiones, generan un flujo permanente de estudiantes y la dinamización de servicios complementarios.

En cuanto a limitaciones territoriales, uno de los principales problemas de la Zona es la presencia de eventos naturales generadores de riesgo como la constante amenaza del volcán Tungurahua, que genera efectos directos en las poblaciones, cultivos e infraestructuras que se asientan en sus faldas y efectos indirectos en el resto de su territorio.

La expansión de la frontera agrícola es otro gran problema que afecta a grandes extensiones de páramo, bosque tropical y áreas protegidas, especialmente en la cordillera occidental, donde la deforestación y las malas prácticas agrícolas generan grandes problemas erosivos, ocasionando una pérdida gradual de productividad de los suelos. Adicionalmente, existe un alto porcentaje de tierras no legalizadas, principalmente por desconocimiento de los propietarios sobre los procesos legales y la escasa información actualizada de la tenencia de la tierra.

A pesar de que este territorio posee fuentes de agua que pueden ser aprovechadas para consumo humano, riego y generación de energía eléctrica; la reducción de áreas naturales y páramos en las partes altas de las cuencas y los efectos del cambio climático, están provocando una disminución en los caudales. A esto se suma el uso inadecuado e indiscriminado de agroquímicos, fertilizantes y la mala disposición de desechos, que contaminan las fuentes hídricas, superficiales y subterráneas, y las emisiones de gases y líquidos de establecimientos industriales; lo que pone en riesgo la provisión actual y futura de agua para la Zona.

En cuanto a la infraestructura y cobertura de servicios básico, la Zona de Planificación, presenta aún serios problemas, especialmente en lo relacionado con agua potable y alcantarillado en zonas urbanas y suburbanas, además en la zona rural es muy limitado el acceso al agua para consumo humano, debido principalmente a la contaminación de las fuentes y a la dispersión de población.

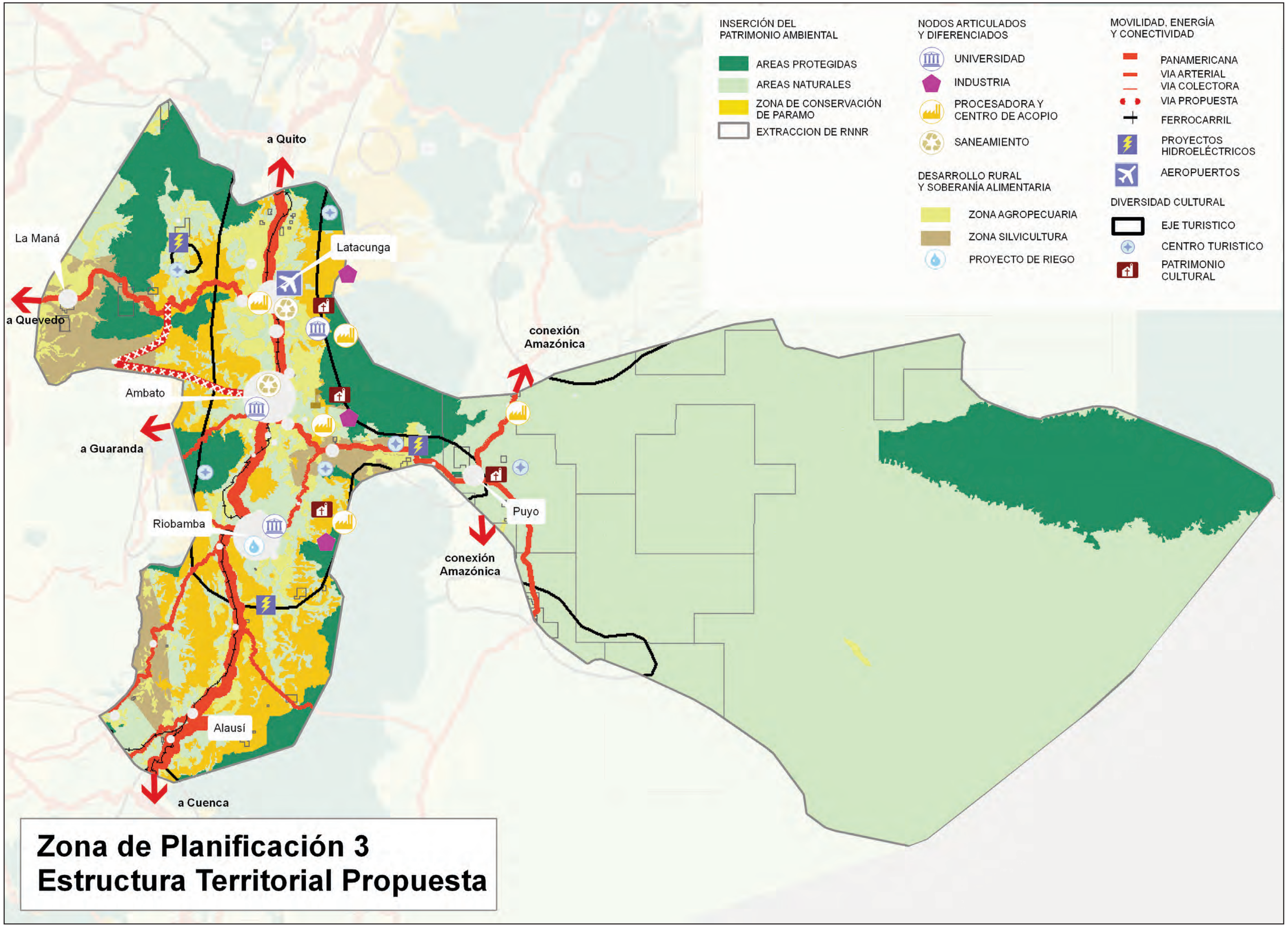
3.3. Estructura territorial propuesta

La Zona de Planificación 3, se presenta como un territorio equilibrado, con eficiencia agroproductiva e industrial, sin comprometer los espacios naturales, en donde las fuentes de agua están garantizadas en el tiempo, en cantidad y calidad; con una conectividad fluida a través de la Panamericana como eje central de desarrollo y ejes transversales mejorados que permiten enlazar la Costa con la Sierra y la Amazonía; con nodos urbanos intermedios bien servidos y conectados, transformándolos en espacios atractivos para ser habitados, ordenando el crecimiento de los asentamientos humanos y con circuitos turísticos adecuados a su patrimonio cultural y natural.

Cuadro A.3.3. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 3

Tipo	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	Alausí+	**Alausí/** Sibambe, **Pallatanga/** Pallatanga**, Chunchi** Chunchi
	La Maná	**La Maná/** La Maná
	Puyo+	**Mera/** Shell, **Santa Clara/** Santa Clara, **Pastaza/** Tarqui**,** Canelos, Diez de Agosto, Fátima, Montalvo, Pomona, Río Corrientes, Río Tigre, Sarayacu, Simón Bolívar, Teniente Hugo Ortíz, Veracruz, El Triunfo
Vinculación Regional	Riobamba+	**Chambo, Riobamba/** Riobamba, Cacha, Calpi, Cubijies, Quimiag, San Luis**, Colta/** Villa la Unión**, Guano/** Guano, La Providencia, San Andrés, San Gerardo de Pacaicaguan, San Isidro de Patulu, Valparaíso
	Latacunga+	**Latacunga/** Latacunga, Alaquez, Belisario Quevedo, Guaitacama, Joseguango Bajo, 11 de Noviembre, Poaló**, Pujilí/** Pujilí, La Victoria**, Salcedo/** San Miguel, Mulliquindil**, Saquisilí/** Saquisilí, Chantillin
Estructuración Nacional	Ambato+	**Ambato/** excepto: Pasa, Pilguan, Juan Benigno Vela, San Fernando, Ambatillo**, Cevallos, San Pedro de Pelileo/** Pelileo, Benítez, Chiquicha, El Rosario, García Moreno, Salasaca**, Santiago de Píllaro/**Píllaro, Emilio María Terán, Presidente Urbina, San Miguelito**, Tisaleo/** Tisaleo

Mapa A.3.3.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 3



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

3.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas prioritarios en la Zona de Planificación los siguientes[5]:

1. Superar las brechas de pobreza y extrema pobreza.
2. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.
3. Promover la producción, comercialización e industrialización de los cultivos tradicionales para asegurar la soberanía alimentaria y promover la cultura.
4. Conservar y manejar sosteniblemente el patrimonio natural, considerando su biodiversidad y variabilidad genética.
5. Promover la preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.
6. Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la Zona de Planificación 3 hacia un territorio con acceso integral a los servicios básicos, con infraestructura adecuada para atención a toda la población.

Promover planes de manejo integral de recursos naturales, control de la expansión de la frontera agrícola, y extracción sustentable de recursos naturales no renovables y reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos.

Impulsar la diversificación de la producción agrícola conjuntamente con la asociatividad familiar para crear microempresas generadoras de ingresos.

Mejoramiento continuo y ampliación de los ejes viales de inter e intra conexión regional, para impulsar el comercio.

Impulsar la diversificación de la producción agroindustrial, manufacturera y prestación de servicios.

[5] Referencia a las políticas 1.1; 2.2; 1.9; 11.4; 2.3; 2.3; 8.4; 10.1 y 12.7 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Latacunga el 24 de Julio del 2009.



Zona de Planificación 4

Manabí
Santo Domingo de los Tsáchilas

4.1. Caracterización

La Zona de Planificación 4 – Pacífico, está integrada por las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, conformada por 23 cantones, distribuidos en un área de 22.435 km^2, correspondiente al 9,04% del territorio nacional. Posee una población de 1'657.732 habitantes, lo que representa el 11,8% de la totalidad nacional (Censo INEC 2001).

El nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en esta Zona es de 69,60%, superior al valor nacional (61,26%). Asimismo, los indicadores de analfabetismo funcional y déficit de servicios básicos residenciales presentan los siguientes datos promedio a nivel de la zona con 34,10% y 76.40% respectivamente, sobre el nivel nacional que corresponde al 21,33% y 63,01% (Fuente SIISE 2001).

El grupo étnico característico son los Tsáchilas con aproximadamente 3500 hab., que ocupan aproximadamente una superficie de 10.500 has., en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (Fuente Gobierno Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas).

Esta Zona de Planificación posee una gran diversidad de pisos climáticos, que van desde zonas tropicales mega térmicas semiáridas a tropicales megatérmicas semi-húmedas. Posee además una extensa franja litoral y una cordillera costera denominada Chongón y Colonche. Cerca del 3,6% del territorio (762 km^2) se encuentra bajo régimen de protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y 3.258 km^2 corresponden a bosques protectores, principalmente localizados en la provincia de Manabí, cuenta además con amplias zonas de bosque natural 11,2%, sin estatus de protección legal. El 59%, (13.206 km^2) de la superficie tiene una importancia hidrológica media en agua subterránea.

Es importante decir que la Zona de Planificación se encuentra ubicada sobre el área de influencia de la zona de subducción de la placa de Nazca y Sudamericana por lo que puede presentar una considerable actividad sísmica. Además, se pueden presentar eventos de intensa sequía, ubicados con mayor fuerza en Manta, Portoviejo, San Vicente, Sucre y Olmedo. Por otro lado, en los valles de los ríos Portoviejo y Chone, pueden registrarse inundaciones que afectan a las áreas cultivadas.

En cuanto al aspecto económico y productivo, se puede destacar que las actividades que realiza su población se basan principalmente en la agricultura, ganadería, pesca y acuacultura. De esta forma, el 39,88% de la PEA se dedica a estas actividades primarias que se desarrollan especialmente en la provincia de Santo Domingo y en los valles de las cuencas de los ríos Chone y Portoviejo, ocupando el 9,6% de la superficie total de la Zona (2.939,74 km^2). En el eje costero, la pesca y la acuacultura son las principales actividades de la población.

La actividad de servicios abarca el 20.38% del PEA, seguida en importancia la comercialización de productos con el 17.5%, la manufactura con el 6.6%, la construcción con el 5.7% y otras actividades con el 7%. El eje agroindustrial y ganadero lidera el mercado lechero en el país, ubicándose en Santo Domingo – Quinindé; Chone, El Carmen y Flavio Alfaro. La ciudad de Santo Domingo es un nodo estratégico de comercialización, acopio y procesamiento para la producción agrícola. La pesca se ha constituido en el motor de la actividad productiva debido a la presencia de grandes embarcaciones industriales y lanchas artesanales, esta aporta el 7% al PIB nacional, rubro significativo que demuestra el alto potencial pesquero de este territorio, ocupando el tercer puesto en ingresos de divisas al Estado.

Los asentamientos humanos se caracterizan por una alta concentración de habitantes en los centros de mayor jerarquía, (Manta, Portoviejo y Sto. Domingo). De la población total en la Zona de Planificación, el 55% vive en áreas urbanas. Es

importante señalar la baja relación funcional entre las ciudades de Manta y Santo Domingo (entiéndase por baja relación funcional, a los procesos de intercambio de productos y servicios). Están también las ciudades denominadas centralidades intermedias, cumpliendo la función de ciudades de paso, como El Carmen, Chone, Jipijapa, que cuentan con una dinámica comercial propia; y, ciudades o pequeños centros poblados, que dependen del turismo de playa y/o pesca artesanal como Bahía de Caráquez, Crucita, San Vicente, Pedernales, Puerto López.

El principal eje vial que articula la Zona, es la vía Santo Domingo – Portoviejo – Manta la cual requiere mantenimiento permanente; la zona costera está conectada por la vía denominada Ruta Spondylus. Existen otras vías de importancia, como lo son la vía Portoviejo – Pichincha que se encuentra en malas condiciones y la vía Montecristi – Jipijapa – La Cadena.

En cuanto a infraestructura, existe un aeropuerto con proyección internacional en la ciudad de Manta y tres aeropuertos de carácter nacional localizados en Portoviejo, Sto. Domingo y San Vicente. El puerto de Manta es un referente por su ubicación estratégica, con proyección a convertirse en un puerto de transferencia de carga internacional. Existen además tres terminales terrestres importantes de conexión nacional en las ciudades de Manta, Portoviejo y Santo Domingo.

Adicionalmente, existe infraestructura para el abastecimiento de agua como embalses y sistemas de riego tales como Poza Honda, La Esperanza, Proyecto Carrizal Chone y Daule Peripa que se encuentra en la zona no delimitada de la Manga del Cura, las mismas que apoyan al desarrollo agrícola de esta Zona, especialmente en la provincia de Manabí que por sus características físicas presenta graves problemas de sequía.

Mapa A.3.4.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 4



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

4.2. Potencialidades y problemas

En la Zona de Planificación, aún existen inequidades sociales como por ejemplo los altos índices de analfabetismo funcional, especialmente en las zonas rurales de las provincias de Santo Domingo y Manabí, problema para el cual una solución se hace urgente especialmente en los cantones de Pedernales, Pichincha y Paján en Manabí; y las parroquias rurales de Santo Domingo como Santa María del Toachi.

A pesar de esto, posee una gran riqueza cultural lo que la convierte en una gran potencialidad para generar actividades turísticas relacionadas al patrimonio cultural a través del desarrollo de la Ruta del Spondylus, Ruta del Sabor, Ruta del Café y de la Aventura.

Gracias a su belleza paisajística y biodiversidad marina incomparable, posee un potencial turístico de gran importancia, especialmente en la franja costera en donde existe una diversa gama de infraestructura turística, hotelera y vial, no obstante, la misma necesita constante mantenimiento.

Sin embargo, la presencia de asentamientos humanos, en adición a la gran actividad turística, genera una fuerte contaminación marina, producida especialmente por la descarga de desechos sin tratamiento y de manera antitécnica.

La deforestación de grandes extensiones de bosque es también un problema bastante alarmante, que ejerce presión sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores, con una cifra alarmante de intervención del 44% (2.613 km^2) de su superficie.

En cuanto a las actividades productivas se puede mencionar que la pesca se ha constituido en el motor de la actividad productiva de la Zona de Planificación 4, aportando el 7% al PIB nacional, rubro significativo que demuestra el alto potencial pesquero.

La ganadería, que lidera el mercado lechero en el país, sería una gran potencialidad si se considera que la inserción de técnicas de explotación intensiva de ganado, combinadas con infraestructura de mercado y capacidades para transformarlo en derivados, generaría flujos económicos y de capital, que equilibrarían las inequidades presentes en el territorio.

Sin embargo, en la actualidad existe una incompatibilidad de usos de suelo, ya que solamente el 15% del área con potencial agrícola es aprovechada, mientras que el 55% del territorio es sobreutilizado, es decir se está sobrepasando la capacidad de carga del recurso suelo. Además Los procesos de deforestación y sobreutilización del suelo, generan una fuerte desertificación (2.060 km^2) y causan el azolvamiento de los cauces.

Por otro lado, la deficiente infraestructura para drenaje de agua, la construcción no planificada de espacios antrópicos y débiles o ausentes políticas de uso y ocupación del territorio, generan riesgos de inundaciones, especialmente en los valles aluviales del Valle del Río Portoviejo y Chone, afectando la agroproducción en los suelos que tienen la mayor aptitud agrícola.

A pesar de estos problemas, esta Zona cuenta con una importante infraestructura de puertos, uno marítimo en Manta y otro terrestre en Santo Domingo así como también una red de puertos artesanales en construcción. De igual forma dispone de infraestructura aeroportuaria, con proyección internacional (aeropuerto de Manta) y terminales aéreas nacionales en Portoviejo, San Vicente y Santo Domingo.

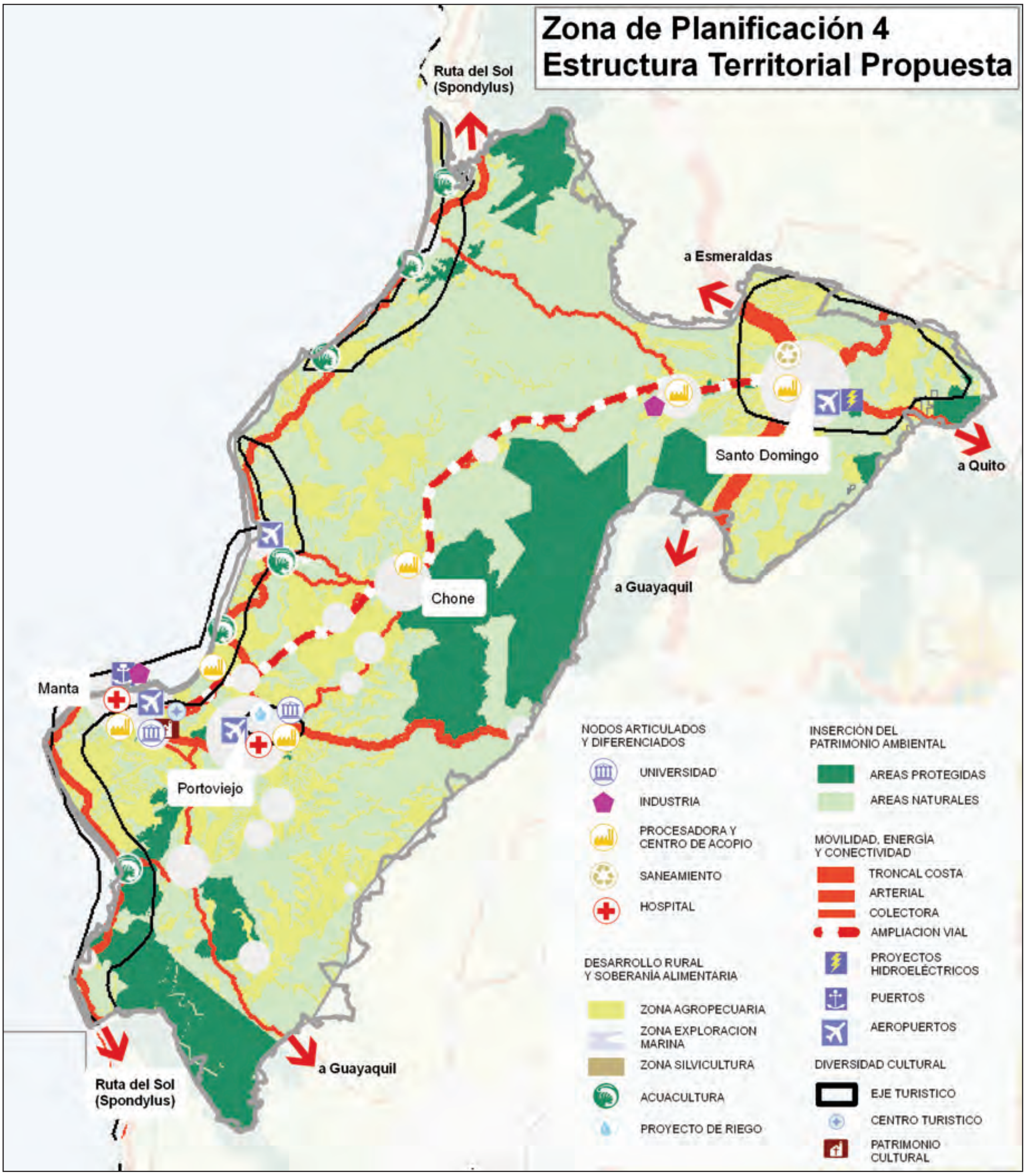
4.3. Estructura territorial propuesta

Zona de Planificación turística de playa, de aventura y étnico cultural, que ha sabido conservar su medio ambiente natural y proteger sus fuentes de agua; referente a nivel nacional en el procesamiento de productos del mar, agrícolas y ganaderos. Puerto marítimo internacional del Pacífico, conectado mediante una excelente estructura vial con el resto del país, nodos urbanos articulados y diferenciados.

Cuadro A.3.4. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 4

Tipo	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	Puerto López	**Puerto López/** Puerto López
	Jama	**Jama**
	Pedernales	**Pedernales/** Pedernales
	Bahía+	**Sucre/** Bahía de Caráquez, **San Vicente/** San Vicente
	Calceta+	**Bolívar, Tosagua, Junín**
	El Carmen	**El Carmen/** El Carmen
	Olmedo	**Olmedo**
	Jipijapa+	**Jipijapa/** Jipijapa, **Paján/** Paján
	Pichincha	**Pichincha**
Vinculación Regional	Chone	**Chone/** Chone, Ricaurte
Estructuración Nacional	Portoviejo-Manta+	**Portoviejo, Manta, Montecristi, Rocafuerte, Jaramijó, Santa Ana/** Santa Ana de la Vuelta Larga, Ayacucho**, Sucre/** Charapotó, **24 de Mayo/** Sucre
	Santo Domingo+	**Santo Domingo/** Santo Domingo de los Tsáchilas, Alluriquín, Puerto Limón, Valle Hermoso, El Carmen

Mapa A.3.4.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 4



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.

Elaboración: SENPLADES.

4.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas prioritarios en la Zona de Planificación[6]:

- Superar las brechas de pobreza y extrema pobreza.
- Impulsar el empleo en las actividades primarias, secundarias y terciarias.
- Promover un desarrollo rural integral.
- Expandir los sistemas de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo como apoyo al desarrollo regional.
- Prevenir y Mitigar la contaminación ambiental del agua, suelo y aire.
- Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.
- Garantizar un sistema de justicia eficiente e independiente.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la Zona de Planificación 4 hacia un territorio con abastecimiento seguro de agua potable y tratada para los sectores sin acceso, propiciando la conservación de las cuencas altas de los ríos a través de programas de forestación, reforestación, regeneración natural y control de la frontera agrícola

Es importante potenciar la explotación agrícola sostenible para el consumo inter e intra zonal, fortaleciendo los ejes viales para la interconexión de los mismos.

Se debe dar importancia al emprendimiento de campañas de promoción turística para posicionar a esta Zona como un destino turístico local e internacional.

[6] Referencia a las políticas 1.1; 11.3; 1.9; 11.7; 4.5; 1.8 y 9.5 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Portoviejo el 21 de Julio de 2009.



Zona de Planificación 5

Bolívar
Guayas
Los Ríos
Sta. Elena

5.1. Caracterización

La Zona de Planificación 5, está conformada por las provincias de Bolívar, Los Ríos, Guayas y Santa Elena, integrada por 48 cantones y 157 parroquias, de las cuales 70 son rurales, distribuidas en un área de 31.642,9 km^2, representando el 12% del territorio ecuatoriano. Tiene una población estimada, al 2008, de 4'594.114 habitantes, que representa el 33,3% de la población total del país, de los cuales el 74,5% se localiza en las zonas urbanas.

Se asienta sobre un territorio rico en vestigios arqueológicos, que testifican la ocupación indígena del mismo en la época prehispánica, además incluye a las ciudades Guaranda y San Miguel de Bolívar, que son ciudades patrimoniales. En la actualidad la presencia de los grupos indígenas y afroecuatorianos en la Zona es mínima; en la provincia de Bolívar se localiza la mayor cantidad de indígenas con un total de 21,1% y en la provincia del Guayas se encuentra el mayor número de afroecuatorianos, esto es 6,2%. Los datos de pobreza por NBI revelan que el 42,4% de la población se encuentra en esta condición; porcentaje inferior al promedio nacional (61,3%). Así también la pobreza por consumo es del 23%; el 5,6% de la población se encuentra dentro de la línea de pobreza extrema y el 8,4% de la población recibe el Bono de Desarrollo Humano.

La Zona de Planificación 5 presenta diversas zonas de vida y ecosistemas, que van desde, páramos y sistemas montañosos en la Cordillera Occidental de los Andes, entre 4.000 y 4.500 m de altura en la provincia de Bolívar, pasando por las estribaciones de la Cordillera Occidental al noreste y terrenos semiondulados en la provincia de Los Ríos, hasta la cordillera costanera en las provincias del Guayas y Santa Elena, en las cuales encontramos llanuras, estuarios, manglares, playas, cordones litorales, etc.; de este modo, conformando un conjunto paisajístico, óptimo para el desarrollo de la actividad turística.

En relación a las áreas protegidas, el 1,4% del total nacional de áreas terrestres y el 0,33% de áreas marinas se encuentran en este territorio. Sin embargo, se estima que aproximadamente el 8,41% de la superficie corresponde a áreas naturales que deberían ser protegidas y no cuentan con estatus legal de conservación. El resto del territorio está dedicado a actividades productivas y asentamientos humanos.

La dinámica económica de esta Zona aporta con el 30% al Valor Agregado Bruto Nacional (VAB), lo que denota la importancia de su contribución a las actividades económicas nacionales; aporta con el 54% de la producción nacional de pesca, con el 42% de la producción industrial manufacturera y el 32% de la agricultura y ganadería. Al interior de la Zona de Planificación, el sector terciario - comercio y servicios - es el que más aporta con el 60%, seguido del sector secundario - industria y manufactura - con el 25% y por último el sector primario con 15%, razón por la cual alrededor del 50% de la PEA se encuentra distribuida en actividades terciarias. En los lugares donde se produce arroz, la PEA se concentra en actividades primarias. Esta Zona dispone de 475.128 hectáreas para cultivos permanentes de banano, cacao, café, caña de azúcar y naranja; 527.712 hectáreas para cultivos transitorios de arroz y maíz; y 676.887 hectáreas disponibles para las actividades pecuarias. Como infraestructura de apoyo cuenta con silos, mercados, piladoras y centros de acopio.

En la zona, existen tres ingenios azucareros, de los cuales, Valdez y San Carlos, producen el 70% del consumo nacional. Existen industrias empacadoras de atún en la zona de Posorja, Monteverde y Guayaquil; en Quevedo industrias procesadoras de alimentos; y, en el sector de Salinas de Bolívar, una microempresa que ha destacado a nivel internacional como es el Salinerito.

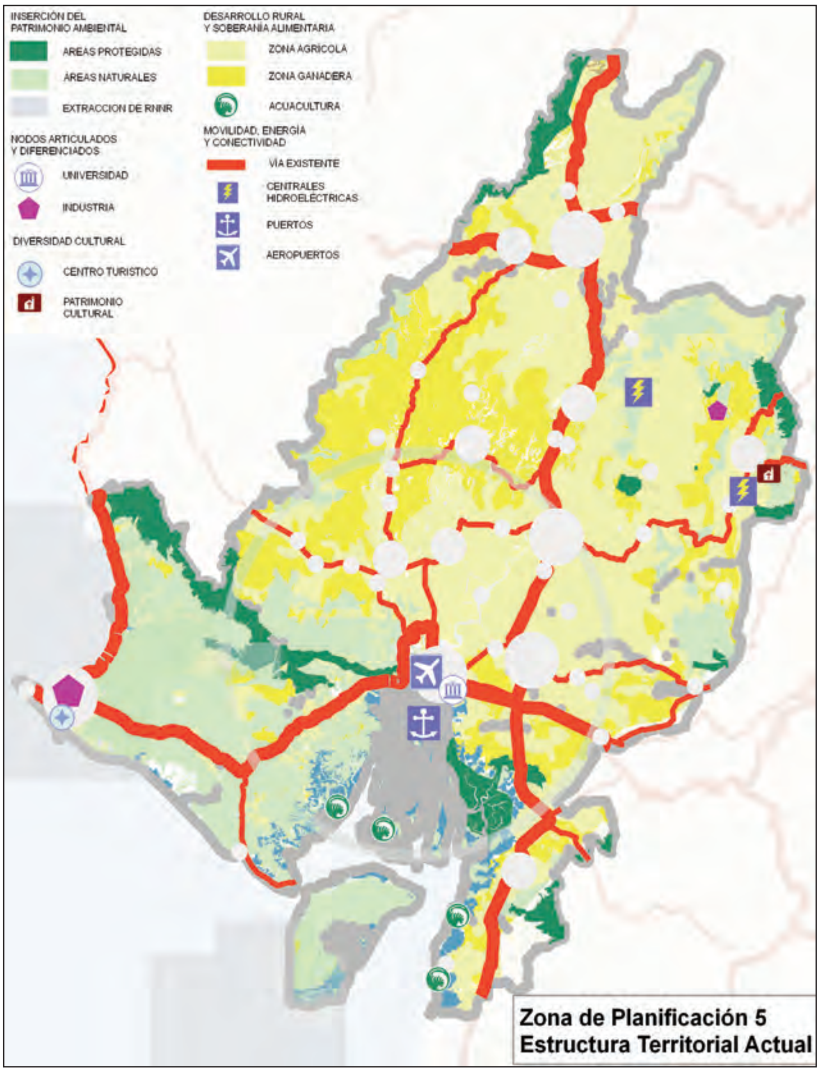
El territorio se conforma por un sistema de ciudades en las que destaca Guayaquil como polo de desarrollo, siguiendo en tamaño poblacional ciudades como Babahoyo, Durán, Milagro, Quevedo y Santa Elena. En este grupo de ciudades las relaciones se basan en el intercambio de flujos comerciales, donde Quevedo se destaca por ser el centro

de conexión hacia la Costa norte y la Sierra. Otro grupo de ciudades a considerar por ser nodos turísticos actuales o potenciales son Santa Elena, Salinas, La Libertad y Guaranda.

La red vial está conformada por dos ejes arteriales transversales: Pichincha – El Empalme – Quevedo – Valencia – La Maná y Salinas – Guayaquil con dos ramales uno hacia El Triunfo y otro a Naranjal, que conectan esta Zona con el sur del país. Los ejes longitudinales principales son: Guayaquil – Babahoyo – Quevedo – Santo Domingo; Guayaquil – Palestina – El Empalme; y la vía denominada Ruta del Spondylus desde Salinas hacia el norte del país; en el sector de Bolívar, la red vial es colectora, la principal es Babahoyo – Guaranda. En cuanto a infraestructura de apoyo logístico, destacan el aeropuerto internacional y el puerto marítimo para barcos de gran calado en Guayaquil, desde y hacia donde se concentra el movimiento comercial internacional; en el sector de La Libertad existe un puerto para pesca de altura -barcos atuneros-, algunos puertos privados y otros artesanales. Cuenta además con tres terminales terrestres localizados en Guayaquil, Quevedo y Guaranda, para el transporte intra e inter-zonal.

Predomina la industria hidrocarburífera con poliductos en la ruta Santo Domingo – Pascuales – La Libertad – Manta, razón por la cual existen 2 terminales de productos limpios y una refinería en La Libertad. En el Golfo de Guayaquil se encuentran localizados 3 bloques petroleros para explotación de crudo y de gas off-shore. Las características hídricas de la zona son importantes, pues existen 21 centrales termoeléctricas y 2 hidroeléctricas Daule - Peripa y Baba.

Mapa A.3.5.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 5



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

5.2. Potencialidades y problemas

En el aspecto socioeconómico, resalta el hecho de que el 42% de la población no satisface sus necesidades básicas, principal indicador de pobreza. Efectivamente, existe una baja cobertura de servicios básicos en las zonas de Santa Elena, Bolívar y Los Ríos.

La actividad productiva agrícola presenta bajos rendimientos, escasa diversificación y mínima generación de valor agregado, a lo que se suma la insuficiencia y mala calidad de la red vial rural.

Existen problemas de carácter ambiental; entre otros, la reducción de ecosistemas frágiles como el páramo, que está siendo amenazado por el avance de la frontera agrícola, principalmente en la Provincia de Bolívar; situación que repercute en el balance hídrico de las cuencas hidrográficas.

Las zonas de alto valor ecológico como los Manglares Churute y El Salado, evidencian alta afectación por contaminación urbana e industrial, alteración de la biodiversidad, deforestación y erosión. En el caso del manglar, la expansión del sector camaronero produce contaminación y disminución de esta barrera natural contra las inundaciones.

Varios sectores se encuentran expuestos a riesgos por amenazas naturales como inundaciones en la cuenca del río Guayas, generalmente asociadas a la excesiva precipitación en épocas invernales; deslizamientos, especialmente en el sector de Bolívar; sequía en la franja costera, además de una alta sismicidad.

Entre las principales potencialidades destaca su elevada capacidad agrícola, la zona posee en mayor porcentaje suelos aptos para el cultivo sin limitaciones, esto es 39,58% (11.879,08 km^2), el 30,26% (9.082,09 km^2) corresponde a suelos con limitaciones y solamente el 4,31% (1.294,42 km^2) presenta aptitud para el desarrollo de la ganadería. Todas estas áreas están localizadas en la cuenca baja del río Guayas.

En lo referente a la ecología y al ambiente, la variedad de paisajes existentes constituyen un patrimonio natural invaluable, fuente propicia para el turismo comunitario, arqueológico, de recreación, científico, entre otros.

Además presenta las condiciones para desarrollar la industria hidrocarburífera, debido a la existencia de gas en el Golfo de Guayaquil y petróleo en Santa Elena; lo que sin embargo, debe ser explotado con los procedimientos adecuados, para evitar el incremento de la contaminación tanto terrestre como marítima, derivada de esta actividad.

La actividad industrial en general se convierte también en un gran potencial de desarrollo, debido a la gran diversidad de industrias de alimentos, derivados, etc.

Por otro lado, la ubicación de las ciudades intermedias y sus zonas productivas, se muestra como una gran potencialidad, ya que están estratégicamente ubicadas para favorecer un desarrollo policéntrico en la Zona de Planificación.

Impulsar el desarrollo de estas ciudades ayudaría a resolver el problema de la alta concentración de servicios públicos y privados presentes actualmente en Guayaquil, implicando además mejoras de los servicios logísticos, que actualmente no abastecen a todas las zonas productivas debido a la distancia existente y el mal estado de las vías.

La disponibilidad del recurso agua, principalmente la Cuenca del Río Guayas, es importante para fines de riego, generación de energía eléctrica, y posiblemente consumo humano e industrial, por lo que debe considerarse su distribución y acceso.

Por último, el hecho de que esta sea una Zona costera que cuenta con una red vial principal en buen estado, puertos aéreos y marítimos de primer nivel, la convierten en un territorio con un gran potencial de desarrollo.

5.3. Estructura territorial propuesta

Zona de Planificación turística de playa, de aventura y étnico cultural, que ha sabido conservar su ambiente natural y proteger sus fuentes de agua; referente a nivel nacional en el procesamiento de productos del mar, agrícolas y ganaderos. Puerto marítimo internacional del Pacífico, conectado mediante una excelente estructura vial con el resto del país, nodos urbanos articulados y diferenciados.

Cuadro A.3.5. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 5

Tipo	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	Guaranda+	**Guaranda/** Guaranda, Julio E Moreno, San Simón, Santa Fe**, San Miguel/** San Miguel, Santiago, San Vicente**, Chimbo/** excepto: Telimbela
	Ventanas+	**Urdaneta, Pueblo Viejo/** Pueblo Viejo, Puerto Pechiche, **Ventanas/** Ventanas
	Playas+	**Playas, Guayaquil/** Morro, Posorja
	Balzar	**Balzar**
	Santa Lucía+	**Santa Lucía, Palestina**
	Vinces	**Vinces/** Vinces
	Naranjal	**Naranjal/** Naranjal, Santa Rosa de Flandes
	El Triunfo+	**El Triunfo, Naranjito, Crnel. Marcelino Maridueña**
Vinculación Regional	Babahoyo+	**Baba, Babahoyo/** excepto: Las Juntas
	Santa Elena+	**La Libertad, Salinas, Santa Elena/** San José de Ancón, Santa Elena, Atahualpa
Estructuración Nacional	Quevedo+	**Quevedo, Buena Fe, Valencia, Mocache, El Empalme/** Velasco Ibarra, Guayas "Pueblo Nuevo"
Articulación Internacional	Guayaquil	**Samborondón, Yaguachi, Lomas de Sargentillo, Nobol, Guayaquil**/ Guayaquil, Puna, **Daule/** Daule, Juan Bautista Aguirre, Los Lojas, **Milagro/** Milagro, **Salitre/** Salitre, La Victoria

Mapa A.3.5.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 5



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

5.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas priorizados en la región de planificación[7]:

- Fortalecer los servicios de salud tanto en equipamiento como en talento humano, con personal de la región.
- Impulsar la generación de empleo digno.
- Disminuir las deficiencias nutricionales.
- Garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones y conectividad como herramientas del desarrollo regional.
- Fomentar la planificación familiar para controlar la sobreexplotación de los recursos naturales bioacuáticos.
- Promover procesos de preservación del patrimonio cultural y natural.
- Desarrollar instituciones que apoyen a la reactivación productiva.
- Fortalecer la promoción de la salud para el desarrollo de conocimientos, capacidades, actitudes y prácticas saludables.
- Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.
- Garantizar una alimentación saludable, disminuyendo la desnutrición.
- Impulsar un desarrollo industrial endógeno, dinámico y flexible, con localización equilibrada en el territorio, que minimice los impactos ambientales.
- Prevenir y controlar la contaminación ambiental.
- Garantizar el acceso a un hábitat digno, seguro y saludable con los servicios públicos necesarios.
- Regular y controlar el sistema financiero como servicio de orden público.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la zona 5 hacia un territorio con una amplia cobertura de servicios básicos que abastezca a toda la población.

Promover los sistemas y programas de gestión de riesgos, para reducir la vulnerabilidad de la población e infraestructuras.

Garantizar una zonificación de la producción agrícola y ganadera, con el fin de mejorar la productividad, sin necesidad de expansión superficial, a través de la tecnificación.

Impulsar la renovación de la tecnología de explotación de petróleo y gas en costa como en superficie.

Es importante promover el mejoramiento de la conectividad terrestre, construcción y readecuación de terminales terrestres y miniterminales.

Conformar y consolidar circuitos turísticos naturales, gastronómicos, entre otros.

[7] Referencia a las políticas 2.1; 3.3; 4.4; 6.5; 8.5; y 11.9 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Babahoyo el 23 de Julio de 2009.



Zona de Planificación 6

Azuay
Cañar
Morona Santiago

6.1. Caracterización

La Zona de Planificación 6 – Austro, está integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, conformada por 34 cantones y 132 parroquias rurales en una superficie de 35.534,72 km^2, que representan el 14,18% del territorio nacional. Según las proyecciones del INEC al 2008 una población de 1.053.072 habitantes lo que representa el 7,6% de la totalidad nacional, con una tasa de crecimiento poblacional de 1,74% inferior al nacional (2,1%); este lento crecimiento poblacional, se explica por una disminución de las tasas de natalidad, pero sobre todo, por la alta migración internacional que está afectando a la estructura y dinámica de la población. Para el 2008, el 52,8% de la población son mujeres y 47,2% son hombres, el 34,2% son menores de 15 años, el 59,1% están en edad productiva (15 a 64 años) y el 6,7% tienen más de 65 años.

Por otra parte, para el 2008 se proyectó un incremento de la población que vive en el área urbana (56%) y una disminución de la población que vive en el área rural (44%), en la provincia del Azuay se estima que la población urbana representa el 72% de la población total; en las provincias de Cañar y Morona Santiago la población rural es mayor que la urbana, con 53,1% y 57,3% de la población total, respectivamente.

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la Zona para el año 2001 es del 66,3%, superior que el promedio nacional de 61,3%, siendo mayor en las provincias de Cañar (69,9%) y Morona Santiago (75,8%), que en Azuay cuyo indicador es inferior al promedio nacional con 53,2%.

La población indígena representa el 20,3% de la población total de la Zona, presentando diferencias importantes a nivel provincial, en donde la población indígena representa el 16%, 30% y el 41,20% de la población de Azuay, Cañar y Morona Santiago, respectivamente, las principales etnias son Cañari, Shuar y Achuar.

En esta Zona se encuentran ocho de los ecosistemas definidos para el Ecuador continental; aproximadamente el 53% de superficie está cubierta con vegetación natural protegida y sin estatus legal, aquí se encuentran tres parques nacionales y una reserva biológica que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En la Zona Austral existen 14 cuencas hídricas, entre las principales se puede mencionar Río Santiago, Río Morona, Río Pastaza, Río Jubones y Río Cañar. El suelo destinado a la producción agropecuaria ocupa un 26% del territorio.

Según el Censo de Población 2001, la Población Económicamente Activa (PEA) de la Zona es de 342.610 personas, de las cuales el 63% son hombres y el 37% son mujeres. Según la encuesta ENEMDU (2007), la PEA de la Zona se encuentra ocupada en los siguientes sectores: el 55% pertenece al sector primario, el 20% al secundario y el 25% al sector terciario. Las principales actividades económicas a las que se dedica la PEA, son las agropecuarias con el 37%, el comercio con 16%, la industria manufacturera ocupa el 13%, la construcción 7%, y el 27% restante se ocupa en otras actividades (turismo, minería, artesanía, servicios, etc.). Sin embargo, estas actividades no son las que generan mayor valor agregado, pues, la rama electricidad, gas y agua contribuyen con el 32% de la producción bruta del país. La segunda actividad es la construcción tanto pública como privada, que se ha dinamizado por el aporte de las remesas de los migrantes. Cabe mencionar que en la Zona existe una industria manufacturera con cierto grado de desarrollo, que exporta principalmente neumáticos, línea blanca, cartón, papel, cerámica y alimentos. Adicionalmente, la riqueza artesanal de la Zona, que se desarrolla en pequeñas unidades de producción, es muy apreciada dentro y fuera del país.

La distribución de la población en territorio de la Zona es desequilibrada, pues la población del cantón Cuenca representa el 51.66% de la población total. La jerarquía poblacional está dada por los asentamientos urbanos mayores, en el año 2008 la ciudad de Cuenca concentra el 86.76%

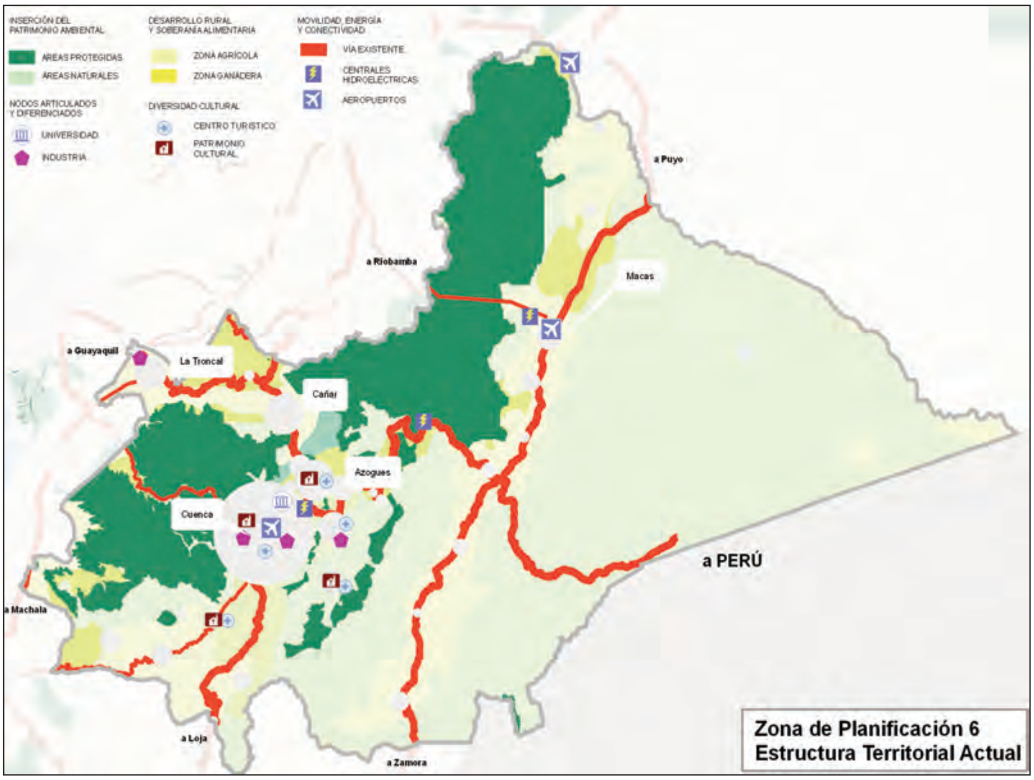
de la población urbana de la Zona; y luego las ciudades de Azogues y la Troncal, cada una con el 5.5%. El principal centro poblado de la provincia de Morona Santiago es la ciudad de Macas que representa el 4.56% de la población urbana total. Los siguientes asentamientos urbanos son Cañar, Gualaceo, Gualaquiza y Sucúa. Luego siguen asentamientos urbanos con poblaciones inferiores a 8.000 habitantes, de los cuales 13 se encuentran en la provincia de Azuay, 4 en Cañar y 9 en Morona Santiago; varios de estos son asentamientos tienen menos de 1.000 habitantes como son las ciudades de Oña y El Pan en Azuay; Déleg en Cañar y, Pablo VI en Morona Santiago. Se observa que muchos centros urbanos de esta Zona de Planificación no han tenido un desarrollo significativo debido a la concentración de usos, servicios e inversiones en Cuenca, así como al aislamiento y falta de conectividad.

6.2. Potencialidades y problemas

El mal estado de las vías en la Zona constituye uno de los principales problemas, sin embargo, actualmente, el estado de la vialidad ha mejorado debido a la ejecución, desde el 2007, de importantes proyectos de rehabilitación vial como son: Cuenca-Girón-Pasaje, Cumbe–Oña, Puyo-Macas, Cuenca-Molleturo-Naranjal, Troncal Amazónica y Troncal de la Sierra, entre otras, que conectan a los principales centros poblados con otras zonas del país. Cabe mencionar que la red vial intercantonal y los caminos de segundo orden fundamentales para la movilidad y la comercialización de productos del área rural, se encuentran en mal estado por lo que aún requieren de la intervención de los organismos seccionales competentes.

El potencial de generación hidroeléctrica constituye una importante fuente de recursos económicos de la Zona. En los próximos años, según la matriz energética del país, se iniciará la construcción de los proyectos Cardenillo y Sopladora en la cuenca del río Paute y otros proyectos como el Complejo Hidroeléctrico Zamora, que tiene un potencial de 3.500 MW y cuyos estudios se encuentran en proceso de actualización. La Zona contribuye con 1.123 MW a oferta de generación eléctrica nacional lo que constituye el 28% del total de consumo nacional; adicionalmente, a finales de 2009 entrará en funcionamiento la central hidroeléctrica Mazar (160 MW), con lo que se estaría generando el 31% de la oferta hidroeléctrica nacional.

Mapa A.3.6.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 6



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

Azuay y Cañar son zonas de emigración por lo que la mano de obra, especialmente calificada, no es ni abundante ni barata; sin embargo, el desarrollo de esta Zona, depende, en gran medida, de las remesas que envían los migrantes lo que genera demanda de bienes y servicios. La participación y la organización social se encuentran minadas por esta problemática social, dificultando la co-gestión, el rescate de valores socio-culturales, el cuidado ambiental, el aprovechamiento de las potencialidades productivas, etc. Se estima que las remesas producto de la migración que dinamizan la economía local son de aproximadamente 600 millones de US dólares anuales.

En la actualidad existen iniciativas locales como las de la Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional (ACUDIR) que se orientan a generar encadenamientos productivos que aprovechen las potencialidades productivas de la zona, particularmente el potencial turístico por lo que están desarrollando proyectos de turismo cultural, ecológico, aviturismo, turismo rural, etc.

Los principales problemas ambientales se evidencian en la contaminación de ríos por la minería artesanal desordenada, así como los grandes procesos erosivos y la pérdida de ecosistemas naturales por causa del avance de la frontera agrícola debido a las limitaciones de suelo.

La agricultura y la ganadería enfrentan fuertes limitaciones naturales pues, tan sólo el 0,6% del territorio en esta Zona es apto para la agricultura sin limitaciones (valles interandinos de Azuay y Cañar), el 4,4% con restricciones y el 22,2% del territorio es apto para la ganadería, sobre todo en la provincia de Morona Santiago, sin embargo, se requiere un manejo cuidadoso de esta actividad ya que los suelos amazónicos son extremadamente frágiles, por lo que la ganadería sin un manejo adecuado los puede degradar en forma acelerada. Las potencialidades productivas reales que la Zona de Planificación debe aprovechar se mencionan a continuación:

- Recursos hídricos para el desarrollo del sector de generación hidroeléctrica y riego (Según el Atlas Regional de SENPLADES, en la Zona de Planificación Austro, existe un caudal de 46.966 millones de m^3 por año).
- Minería metálica y no metálica.
- El desarrollo alcanzado por la industria manufacturera (línea blanca; cerámica; papel y cartón; neumáticos y alimentos).
- Los cultivos para exportación como son las flores en Azuay, el babano, café y cacao en la zonas costaneras de Azuay y Cañar y en Morona Santiago.
- El desarrollo de PYMES y de emprendimientos productivos de manufacturas y artesanías que son muy apreciadas dentro y fuera de la Zona.
- El alto potencial turístico basado en sus atractivos culturales, naturales y por ser Cuenca una Ciudad Patrimonio de la Humanidad declarada por la UNESCO hace 10 años.
- Los servicios de consultoría especializada en diseño y producción de software, estudios de ingeniería (hidráulica, vías, riego,) etc.

Existe un parque industrial ubicado en Cuenca, en el que se localizan varias empresas manufactureras.. En la Zona se puede encontrar un importante número de microempresas y talleres artesanales que ocupan a gran parte de la población económicamente activa; sin embargo, gran parte de estas unidades productivas no tienen niveles de producción y productividad adecuados, puesto que utilizan tecnologías tradicionales, no tienen facilidades de acceso al crédito para la inversión productiva, no están muy integradas en cadenas productivas y, muchas de ellas están en proceso de formalización. El mercado local es pequeño lo cual ocasiona problemas de comercialización de bienes y servicios a pesar de que, el sector comercial, es uno de los más desarrollados. Cabe mencionar que la actividad agropecuaria, específicamente la de Azuay y Cañar, se realiza en minifundios sustentados en el trabajo familiar, cuya producción se destina básicamente para el autoconsumo y, en menor proporción, para el mercado interno. Es de esperar que las condiciones adecuadas y experiencias positivas para la formación de alianzas público – privadas en las que participan gremios productivos, las universidades y el sector público, contribuya a dinamizar el desarrollo de esta Zona, particularmente la gestión de los temas estratégicos.

Por último, se menciona que siendo un territorio con un alto porcentaje de población rural, este sector se caracteriza por el inequitativo tratamien-

to que ha tenido por parte del sector público lo cual ha desmotivado la inversión privada, que se evidencia en las serias dificultades de acceso a los mercados de la producción rural, debido al pésimo estado de las vías, así como en los altos déficits de cobertura y calidad de servicios de saneamiento, salud y educación, especialmente en el área rural.

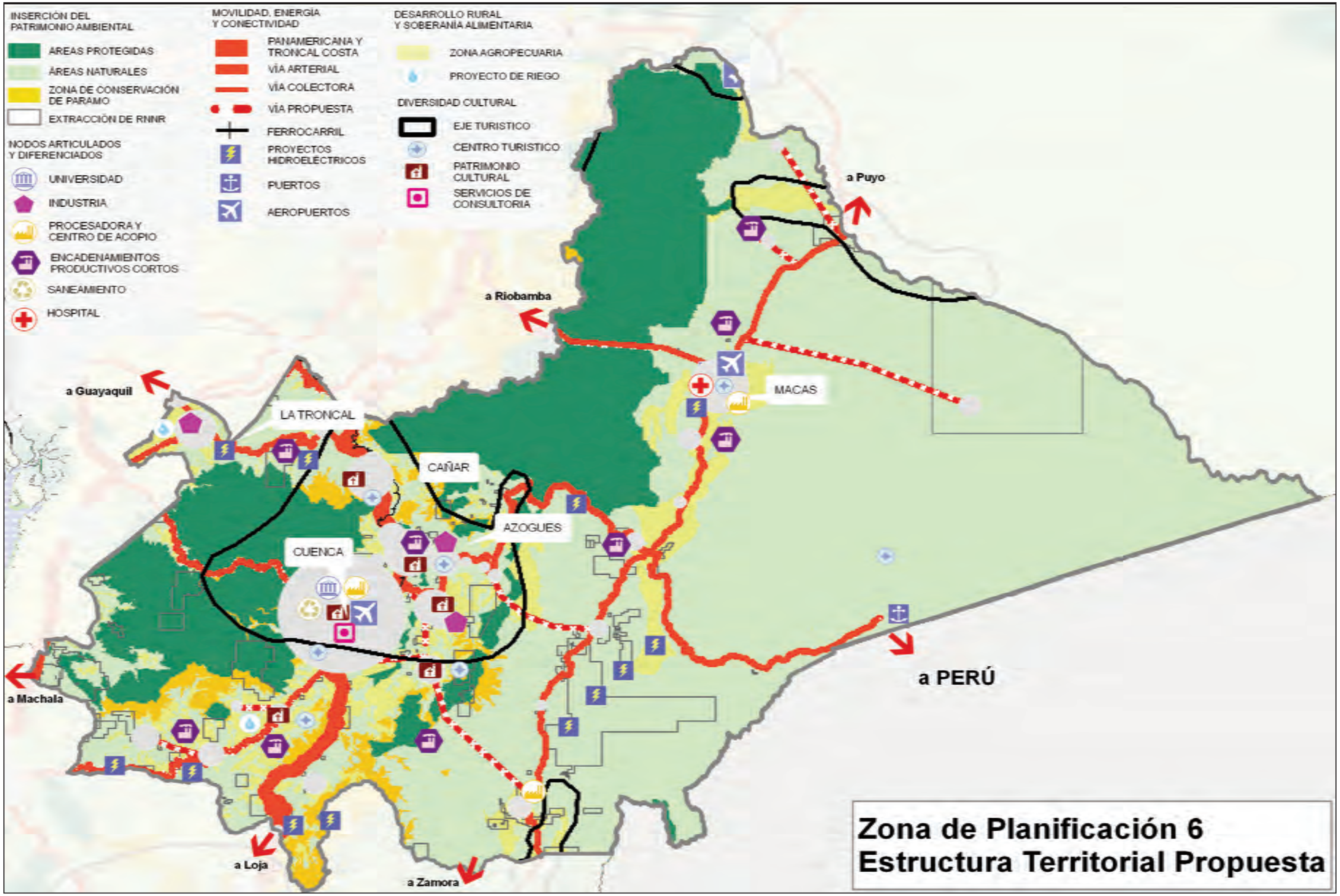
6.3. Estructura Territorial Propuesta

La Zona de Planificación 6 es generadora de energía eléctrica para el país y para la exportación, cuenta con un patrimonio ambiental bien protegido y conservado, su desarrollo se centra en actividades económicas como la minería responsable, la industria manufacturera y los emprendimientos productivos, la provisión de servicios de consultoría y el turismo ecológico y cultural, aprovechando su patrimonio, riqueza histórica y los conocimientos ancestrales, cuenta con un capital humano calificado y desarrollado gracias a la provisión de servicios de calidad en salud, educación, infraestructura, tecnología y servicios públicos, con un sistema de nodos interconectados con infraestructuras viales y telecomunicaciones de calidad.

Cuadro A.3.6. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 6

Tipo	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	Cañar	**Cañar, Suscal, El Tambo**
	Girón	**Girón, Santa Isabel, San Fernando**
	La Troncal	**La Troncal**
	Guachapala	**Guachapala, El Pan, Sevilla de Oro**
	Gualaquiza	**Gualaquiza, San Juan Bosco, Limón Indanza**
Vinculación Regional	Macas – Sucúa	**Macas, Sucúa/** Sucua, **Logroño**
Estructuración Nacional	Cuenca - Azogues	**Biblián, Deleg, Cuenca/** excepto: Chaucha, Molleturo, **Azoguez/** excepto: Rivera, Pindilig, Taday, **Gualaceo/** Gualaceo, Jadán, Remigio Crespo Toral, San Juan, Zhimad, **Paute/** Paute, Bulán, Chicán, El Cabo, San Cristóbal, **Sigsig/** Guel, Ludo, San Bartolomé, **Chordeleg/** Chordeleg, La Unión, San Martín de Puzhio

Mapa A.3.6.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 6



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

6.4. Temas prioritarios

A partir de las consultas ciudadanas, de los talleres participativos y reuniones de grupos focales realizados se han priorizados los siguientes temas en la Zona de Planificación 6[8]:

- Protección social integral de la población a lo largo de la vida.
- Impulsar la generación de empleo en los sectores productivos de la Zona.
- Fomentar la producción artesanal.
- Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.
- Garantizar a la población la autosuficiencia y acceso permanente a alimentos sanos y culturalmente apropiados.
- Manejar integralmente el patrimonio hídrico.
- Garantizar el acceso a los servicios públicos para impulsar la producción y el empleo.
- Preservación y valoración del patrimonio cultural y natural.
- Articular y promover el sistema de cultura.
- Impulsar la investigación científica y tecnológica.
- Garantizar un sistema de justicia eficiente e integral.
- Fomentar un servicio público eficiente y competente.
- Fomentar la minería responsable.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la Zona de Planificación 6 hacia un sistema de asentamientos humanos equilibrado con una red de servicios óptimos de vivienda, salud y educación, impulsando la educación superior y la investigación científica que responda a las necesidades de desarrollo de la zona.

Se requiere promover el manejo sustentable de los recursos naturales, particularmente, en las áreas protegidas y parques nacionales; así como ejecutar planes de gestión responsable de actividades extractivas y el fomento de emprendimientos productivos basados en las potencialidades de la zona, inclusive los de la minería que generen empleo que disminuya la migración. Se requiere además, fortalecer el desarrollo de la producción agroecológica para garantizar la soberanía alimentaria y promover programas de gestión turística, basados en las potencialidades culturales y naturales de la región, que sean articulados al plan nacional de turismo.

Es necesario desarrollar los proyectos de generación eléctrica a través del adecuado aprovechamiento de los recursos hídricos para contribuir a la consolidación de la matriz energética del país.

---

[8] Referencia a las políticas 1.2; 6.5; 11.13; 1.8; 2.2; 2.7; 8.4; 9.5; y 12.5 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Cuenca el 15 de Julio de 2009.



Zona de Planificación 7

El Oro
Loja
Zamora Chinchipe

7.1. Caracterización

La Zona de Planificación 7 - Sur está integrada por las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, conformada por 39 cantones y 149 parroquias rurales distribuidas en un área de 27.368,26 km^2 correspondiente al 11% del territorio ecuatoriano.

La Población de la Zona de Planificación 7 es de 1 144.471 habitantes, lo que corresponde al 8,29% del total de la población nacional y cuenta con una población indígena que representa el 3,28% del total nacional, con una fuerte concentración en Loja y Zamora Chinchipe de la etnia Saraguro. El índice de NBI en la Zona de Planificación es de 63,28%, superando al valor nacional (61,3%), esta problemática es más fuerte en las zonas rurales, específicamente en la provincia de Zamora Chinchipe.

La Zona de Planificación 7 cuenta con un significativo patrimonio natural activo a proteger, posee una diversidad de pisos climáticos y ecosistemas, que van desde los bosques inundables de tierras bajas hasta los bosque siempre verde montano alto de los Andes, con un 19,48% de suelos protegidos de diferente estatus legal: 4 áreas pertenecientes al SNAP (Parque Nacional Podocarpus, Reserva Ecológica Arenillas, Refugio de Vida Silvestre El Zarza y la Isla Santa Clara), 26 a bosques protectores, 9 son reservas municipales que protegen fuentes de agua, 18 reservas privadas de investigación, turismo y conservación, 9 reservas comunitarias (parte de comunas, territorios indígenas y organizaciones campesinas), una zona de veda, el bosque seco, grandes extensiones de páramo (893,2 km^2) y amplias zonas de bosque natural (8942,5 km^2).

La población económicamente activa (PEA) de la Zona de Planificación es de 359.007 habitantes, que corresponde al 7,83% de la PEA del territorio nacional. El 42% de esta población se dedica a las actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras (sector primario); el 45% actividades destinadas a la prestación de servicios (sector terciario); y, finalmente, el 13% comprende industrias manufactureras, construcción entre otras (sector secundario).

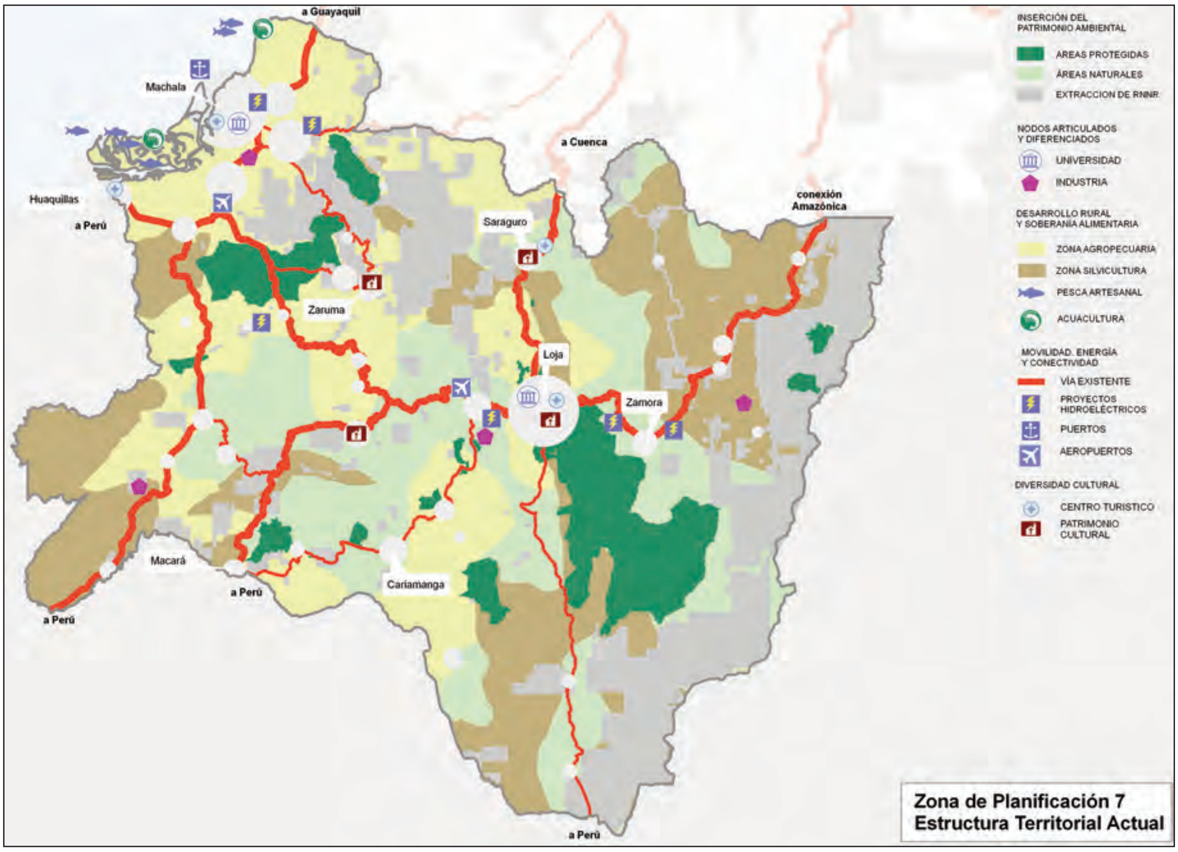
El sistema de asentamientos humanos está estructurado en torno a los dos núcleos más importantes de la Zona de Planificación Machala y Loja, en el primero se destacan las cabeceras cantonales de Huaquillas, Santa Rosa y el Guabo, conformando el mayor núcleo concentrador de población (436740 habitantes en el 2001) mientras que alrededor de Loja y Catamayo se presenta la segunda mayor concentración poblacional (202077 habitantes en el 2001). Los núcleos de concentración menores están conformados por las cabeceras cantonales de Piñas, Zaruma y Portovelo en la Costa y hacia el Oriente las ciudades de Zamora y Yanzatza.

Los ejes viales más importantes son la vía Machala – Guayaquil, Machala –Cuenca, Loja – Cuenca, Machala – Loja, Loja – Macará, Zamora – Loja y Zamora – Macas, presentando afectaciones constantes, principalmente por desestabilización de taludes y procesos de remoción en masa, siendo más frecuentes en las vías Machala-Loja, Loja-Cuenca, Loja-Macará, Loja-Zumba y Zamora-Loja.

Con respecto a la infraestructura, Puerto Bolívar se destaca como el principal puerto de aguas profundas en el cantón Machala, existen dos aeropuertos en funcionamiento, ubicados en las ciudades de Machala y Catamayo. El aeropuerto de Machala es usado principalmente para vuelos ejecutivos, mientras que el de Catamayo es usado para trasladarse a Guayaquil y Quito con vuelos permanentes pero insuficientes para la demanda. Al momento se encuentra en construcción el aeropuerto de Santa Rosa, que contará con infraestructura de aeropuerto internacional. En esta Zona existen siete universidades con sedes propias y seis con extensiones.

Varios proyectos hidroeléctricos se encuentran en funcionamiento parcial o total, entre los que destacan: Chorrillos y Sabanilla (San Ramón) en la Provincia de Zamora Chinchipe; en construcción, San Luis y Enerjubones (proyectos Minas y La Unión) en la Provincia de El Oro y Azuay, y en estudios se encuentra el Proyecto Eólico Villonaco en la Provincia de Loja. También se cuenta con 43 sistemas de riego de los cuales 20 se encuentran en la provincia de Loja, cuatro grandes proyectos y 19 comunitarios en El Oro, todos ellos en su conjunto riegan una superficie aproximada de 35715 Ha.

Mapa A.3.7.1: Estructura territorial actual Zona de Planificación 7



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.
Elaboración: SENPLADES.

7.2. Potencialidades y problemas

La Zona de Planificación 7 presenta altos Índices de NBI, superando al índice nacional. Esta realidad se contrapone a las potencialidades de explotación de la riqueza cultural que posee la Zona al tener diferentes nacionalidades, pueblos, culturas y tradiciones (agrícolas, gastronómicas, religiosas).

La expansión de la frontera agropecuaria y acuacultura, atenta contra la concentración de biodiversidad y la sustentabilidad de los recursos naturales en diferentes eco-regiones: mar tropical, manglar, bosque tropical, bosque seco, selva alta, bosque andino, páramo y zona desértica, debido, al débil control de la explotación forestal y a un proceso concentrador de la tenencia de la tierra en especial en áreas de cultivos intensivos y que tienen acceso a riego.

Las potencialidades que brindan la agro-biodiversidad asociada a los sistemas de producción campesina e indígenas (huertas, chacras, aja) y a los bosques nativos de la Zona junto a los yacimientos mineros con gran potencial de reservas de oro, plata, cobre, sílice, carbonato de calcio entre otros, para la soberanía alimentaria e investigación tanto como el potencial de reserva de minerales

respectivamente, se ven afectadas a causa de un débil control de las autoridades ambientales y poca sensibilidad ambiental de la ciudadanía y gobiernos locales, que tiende a generar contaminación por los malos manejos en las actividades productivas y extractivas perjudicando al potencial generador de agroindustrias asociadas a diversos procesos productivos: agrícolas, pecuarios, forestales no maderables.

Existe un débil desarrollo del sector industrial, debido a una escasa inversión pública en la zona de frontera en aspectos de conectividad, infraestructura productiva y desarrollo agropecuario. Además la oferta académica universitaria esta desarticulada de las potencialidades y demandas del contexto regional y tendencias nacionales que contrasta con el potencial de desarrollo de la producción del conocimiento, tecnología de información y comunicación, liderado por la Universidad Técnica Particular de Loja, que se ha posicionado a nivel nacional como un centro líder en la educación a distancia.

La creciente urbanización desordenada que no suple el déficit de infraestructura de saneamiento a nivel rural ocasiona un considerable proceso de contaminación por desechos sólidos (basura) y aguas residuales (ningún centro urbano maneja sus desechos). El aprovechamiento de las condiciones de binacionalidad de la Zona sería de gran ayuda para revertir los problemas del crecimiento urbano debido al gran potencial de acuerdos en varios sectores como: comercio, educación, salud, minería, vialidad, turismo, producción agrícola y pecuaria que la beneficiaría frente a las distancias y escasa conectividad existente desde el Perú.

La matriz energética es negativa, debido a que las empresas eléctricas de la Zona generan menos del 10 % de la energía que consumen, aún cuando existe un gran potencial de generación eléctrica proveniente de varias fuentes como: hidroenergía (Chorrillos, Sumaypamba, San Luis, Jubones, La Unión), energía eólica (Proyecto Villonaco-EnerLoja) y también energía solar en el cantón Zapotillo y Huaquillas en donde existe grandes niveles de insolación en zonas de bosque seco aisladas y deprimidas socialmente.

Si bien existe una deteriorada infraestructura vial, vinculada a los altos niveles de susceptibilidad de riesgos a inundaciones y movimientos en masa que afecta al 26,8% del área total de la Zona principalmente en la parte suroccidental y la noroccidental, presenta una potencialidad de viabilidad multimodal al contar redes fluviales que pueden conectar la cuenca del Pacífico con la enorme red fluvial del Amazonas, a través de una infraestructura vial de conexión que inicie en Puerto Bolívar, Loja y Zumba en Zamora Chinchipe y que a través del Perú por el Río Marañón se llegué a Manaos Brasil.

Existen importantes proyectos de riego promovidos por los gobiernos seccionales, destaca el proyecto Puyango-Tumbes con una superficie a regar 15.300 ha. La Zona de Planificación tiene bajo sistemas de riego 35.715 Ha que ha permitido recuperar las zonas bajas y cálidas de las provincias de El Oro y Loja que representan el 1,3 % de la superficie total de la Zona.

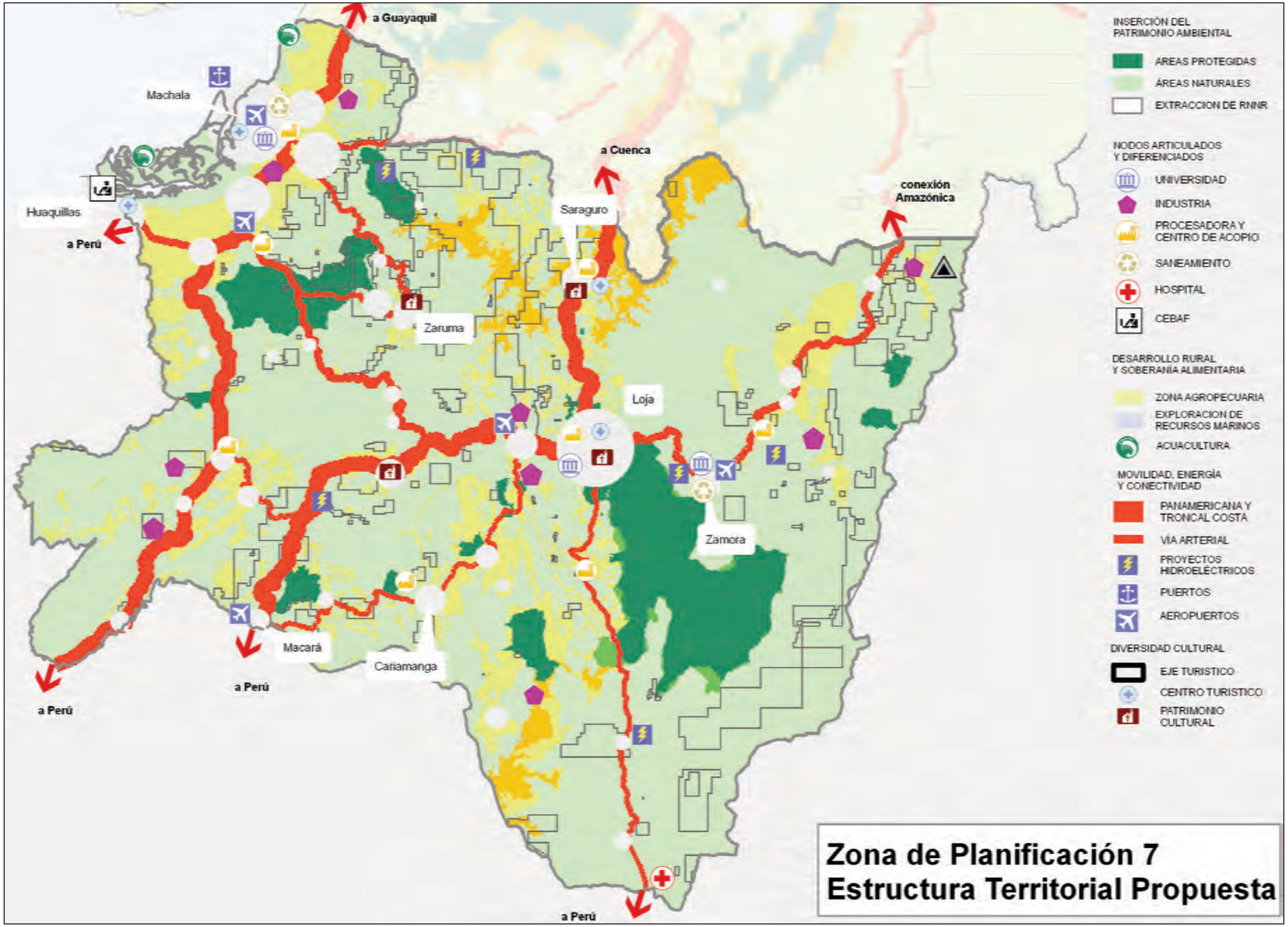
7.3. Estructura territorial propuesta

Territorio adecuadamente conectado en lo terrestre y aéreo, que ha logrado privilegiar el desarrollo sostenible y garantiza la base de sus recursos naturales estratégicos como es el agua, los bosques de altura, el páramo, a la vez que garantiza la seguridad alimentaria y economía solidaria de la Zona de Planificación sur y centro sur del país; que asegura una población con calidad de vida, desarrolla con rutas turísticas fortalecidas y agroindustrias asociativas productivas sólidas, con un polo universitario de proyección nacional consolidado desde donde se promueve la investigación científica aplicada en temas relevantes para la Zona de Planificación, liderando una serie de proyectos estratégicos binacionales.

Cuadro A.3.7. Grupos Urbanos en la Zona de Planificación 7

Tipo	Nombre Grupo Urbano	Cantones/Parroquias
Sustento	Portovelo+	**Piñas/** Piñas, **Zaruma/** Zaruma, **Portovelo/** Portovelo
Vinculación Regional	Loja	**Loja/** Loja, **Catamayo/** Catamayo, **Zamora/** Zamora
Estructuración Nacional	Machala	**Machala, El Guabo, Huaquillas, Arenillas/** Arenillas, Chacras**, Santa Rosa/** Santa Rosa, Bellavista,La Avanzada, San Antonio, Bellamaría, **Las Lajas/** La Victoria**, Pasaje/** excepto: Uzhcurrumi

Mapa A.3.7.2: Estructura territorial propuesta Zona de Planificación 7



Fuente: SIGAGRO, MTOP, MAE.

Elaboración: SENPLADES.

7.4. Temas prioritarios

De las consultas ciudadanas, talleres y grupos focales, la ciudadanía ha seleccionado como temas priorizados en la Zona de Planificación[9]:

- Garantizar la seguridad social integral durante toda la vida de la población.
- Mejorar en su totalidad la oferta del servicio de salud.
- Fomentar las fuentes de empleo eliminando prácticas de subempleo y desempleo.
- Fortalecer la educación superior.
- Fortalecer las instituciones del Estado encargadas del desarrollo productivo.
- Desarrollar energías renovables sustentables para eficientar la matriz energética.
- Ampliar la cobertura de los sistemas de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial.
- Conservar el patrimonio natural sustentablemente.
- Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque de cuenca hidrográfica.
- Promover el desarrollo territorial integral y equilibrado para la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.
- Impulsar el desarrollo de los sectores estratégicos con políticas de inversión innovando tecnología.
- Promover un nuevo Estado descentralizado en su gestión.

En el período 2009 – 2013 es necesario avanzar en la Zona de Planificación 7 hacia un territorio con un sistema de asentamientos humanos equilibrado con servicios básicos eficientes para el abastecimiento de toda la población.

Es necesario consolidar los programas sustentables de extracción minera, e impulsar la industrialización de metales preciosos; tomando siempre en cuenta los planes de manejo de las áreas protegidas, y el alto valor de la cobertura natural remanente.

En la Zona de Planificación es importante impulsar programas para el desarrollo de pequeños productores agropecuarios, como parte fundamental de la soberanía alimentaria, fomentando la agricultura orgánica y diversificada.

Se debe fortalecer las infraestructuras hidroeléctricas e impulsar las investigaciones de energías renovables para contribuir a la consolidación de la matriz energética, tomando en cuenta también el fortalecimiento de los ejes de conexión vial inter e intra regionales.

Es necesario fomentar el desarrollo fronterizo comercial y de integración con Perú, aprovechando las fuertes conexiones viales y relaciones dinámicas que se han consolidado.

[9] Referencia a las políticas 1.3; 3.2; 6.5; 2.3; 2.4; 1.8; 4.4; 4.1; 4.2; 6.5; 11.11 y 12.3 priorizadas en el Taller de Consulta Ciudadana para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir realizado en Loja el 9 de Julio de 2009.

ANEXO 4

Plan Plurianual de Inversiones

Presupuesto General del Estado
Cifras en millones de Dólares

Resumen de escenarios monto 2010-2013

Escenarios de inversión pública según Consejos Sectoriales

(en millones de USD)

CONSEJO SECTORIAL	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Desarrollo Social	4.304	4.441	4.596
Producción	1.704	2.005	2.051
Patrimonio Natural y Cultural	481	517	543
Política	81	89	96
Política Económica	70	180	188
Sectores Estratégicos	7.269	7.501	8.191
De Seguridad	2.455	2.545	2.813
Otras Entidades	2.544	3.807	3.807
Total	**18.908**	**21.084**	**22.285**

Fuente: SENPLADES, Octubre 2009

Escenarios de inversión pública según Objetivos Nacionales

(en millones de USD)

OBJETIVO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
1	1.734	1.884	1.941
2	1.048	1.104	1.138
3	1.607	1.680	1.745
4	1.378	1.519	1.604
5	2.038	2.181	2.379
6	869	1.186	1.199
7	299	327	354
8	189	209	218
9	196	236	247
10	569	792	797
11	8.562	9.424	10.099
12	418	544	563
Total	**18.908**	**21.084**	**22.285**

Fuente: SENPLADES, Octubre 2009

RESUMEN DE ESCENARIOS POR OBJETIVOS

Objetivo Nacional	a) Escenario 1				
	2010	2011	2012	2013	Total
1	333	372	500	530	1.734
2	245	246	260	297	1.048
3	342	341	428	496	1.607
4	267	305	334	472	1.378
5	337	521	529	651	2.038
6	126	180	244	318	869
7	122	108	32	38	299
8	45	34	53	58	189
9	59	36	30	72	196
10	137	111	152	170	569
11	2.040	2.144	2.238	2.139	8.562
12	104	96	104	114	418
Total	**4.156**	**4.494**	**4.905**	**5.354**	**18.908**

Objetivo Nacional	b) Escenario 2				
	2010	2011	2012	2013	Total
1	351	409	546	579	1.884
2	253	256	277	318	1.104
3	360	353	447	519	1.680
4	293	351	369	507	1.519
5	366	547	583	685	2.181
6	182	263	335	405	1.186
7	134	118	34	40	327
8	48	39	59	63	209
9	69	49	38	79	236
10	186	164	215	227	792
11	2.285	2.401	2.436	2.301	9.424
12	148	133	131	132	544
Total	**4.675**	**5.085**	**5.470**	**5.854**	**21.084**

Objetivo Nacional	c) Escenario 3				
	2010	2011	2012	2013	Total
1	362	421	562	596	1.941
2	262	264	285	327	1.138
3	377	366	465	538	1.745
4	312	369	388	535	1.604
5	427	588	634	731	2.379
6	185	266	339	409	1.199
7	151	125	36	42	354
8	50	41	61	65	218
9	74	50	40	84	247
10	188	165	216	228	797
11	2.460	2.567	2.608	2.464	10.099
12	154	136	136	137	563
Total	**5.001**	**5.358**	**5.769**	**6.157**	**22.285**

Fuente: SENPLADES, Octubre 2009

RESUMEN DE ESCENARIOS POR CONSEJO SECTORIAL

Consejo	a) Escenario 1				
	2010	2011	2012	2013	Total
Desarrollo Social	900	979	1.154	1.270	4.304
Producción	346	369	460	529	1.704
Patrimonio Natural y Cultural	110	110	125	136	481
Política	19	21	20	21	81
Política Económica	20	22	15	13	70
Sectores Estratégicos	1.670	1.775	1.862	1.963	7.269
De Seguridad	476	599	634	745	2.455
Otras Entidades	615	619	635	676	2.544
Total	**4.156**	**4.494**	**4.905**	**5.354**	**18.908**

Consejo	b) Escenario 2				
	2010	2011	2012	2013	Total
Desarrollo Social	930	1.004	1.186	1.320	4.441
Producción	440	510	514	541	2.005
Patrimonio Natural y Cultural	116	126	133	143	517
Política	23	22	21	23	89
Política Económica	59	47	37	37	180
Sectores Estratégicos	1.722	1.812	1.925	2.042	7.501
De Seguridad	507	607	672	759	2.545
Otras Entidades	878	957	983	990	3.807
Total	**4.675**	**5.085**	**5.470**	**5.854**	**21.084**

Consejo	c) Escenario 3				
	2010	2011	2012	2013	Total
Desarrollo Social	962	1.039	1.228	1.367	4.596
Producción	450	522	526	553	2.051
Patrimonio Natural y Cultural	121	132	139	150	543
Política	26	24	21	25	96
Política Económica	61	48	40	40	188
Sectores Estratégicos	1.900	1.979	2.095	2.217	8.191
De Seguridad	602	657	738	815	2.813
Otras Entidades	878	957	983	990	3.807
Total	**5.001**	**5.358**	**5.769**	**6.157**	**22.285**

Fuente: SENPLADES, Octubre 2009

ANEXO 5

Ejemplos de programas y proyectos estratégicos para el período 2009-2013 clasificados según objetivos nacionales

Objetivo*	Programa o Proyecto**
1	Universalización de la educación básica
1	Legalización masiva de la tierra
1	Agua potable y saneamiento rural
1	Rehabilitación de la infraestructura física de centros de desarrollo infantil gerontólogos y para personas con discapacidades
1	*Programas y proyectos inclusivos para personas con discapacidades*
1	Plan de tierras para campesinos
1	Seguro agrícola
1	Programa de infraestructura para acopio, almacenamiento y comercialización de alimentos
1	Empresa farmacéutica
2	Escuela superior de ciencias pedagógicas
2	Sistema de evaluación educativa
2	Redes de conectividad en zonas fronterizas y demás zonas desatendidas /satélite
2	Programa nacional de becas
2	Programa de desarrollo infantil
2	Infraestructura educativa (escuelas del milenio)
2	Prometeo
2	Inversión para la transformación de la educación superior
3	Fortalecimiento de la red primaria de salud
3	*Programa de vivienda*
4	Plan y manejo de cuencas hidrográficas
4	Proyecto iniciativa Yasuni -ITT
4	Sistema nacional de control forestal
4	Sistema nacional de áreas protegidas y otras áreas de conservación
4	Sistema nacional descentralizado de la gestión del riesgo y emergencias
4	*Programa de manejo integral de recursos hídricos (trasvases, riego)*
5	Apertura y fortalecimiento de oficinas comerciales en países prioritarios
5	Programa de fortalecimiento y equipamiento de las fuerzas armadas
5	*Programa de construcción de centros de atención básica en frontera*
5	Garantizar la seguridad humana y la cultura de paz en la frontera norte
6	Incubadora de empresas
6	Programa de soberanía y seguridad alimentaria
6	Fortalecimiento y desarrollo de iniciativas económicas populares y solidarias
7	Programa de seguridad ciudadana
7	Programa de infraestructura deportiva
7	Masificación de las actividades de la cultura física
7	Proyectos para mejora y construcción centros de rehabilitación social
8	Modernización de la empresa de ferrocarriles ecuatorianos y rehabilitación del sistema ferroviario ecuatoriano
8	Fomento, conservación y puesta en valor del patrimonio cultural
8	Proyectos de interculturalidad (educación, salud intercultural)
8	Proyecto de ciudades patrimoniales
8	Programa de turismo ecológico - comunitario y activación de circuitos turísticos (turismo ecológico; camino del inca qhapq-ñan; spondylus)
9	Protección y restitución de derechos de las víctimas de la violencia de género
9	Mejoramiento de la calidad del servicio de la fiscalía general del estado

Objetivo*	Programa o Proyecto**
9	Creación de nuevas judicaturas y modernización de la justicia
10	Censo nacional económico
10	VII censo de población y VI de vivienda
10	Creación de redes de medios comunitarios, públicos y privados locales
10	Automatización electoral
11	Electrificación rural y urbano marginal, FERUM
11	Programa de seguridad alimentaria
11	Plan nacional de investigación, conservación y puesta en valor del patrimonio geológico minero 2010 -2013 (empresa minera)
11	*Programa de infraestructura de transporte multimodal (construcción y ampliación de la red vial primaria, puertos y aeropuertos)*
11	Proyecto refinería del pacifico / complejo petroquímico
11	Programa de generación hidroeléctrica
11	Programa de transmisión
11	Programa de eficiencia energética
11	Programa de exploración hidrocarburífera
11	Programa de desarrollo y promoción del sector industrial para la satisfacción de necesidades e industrias nacientes (incluye: camales, chatarrización)
11	Eje Multimodal Manta - Manaos
11	Puertos artesanales
11	Programa de maricultura
11	Programa de energía renovable alternativa (eólica, geotérmica, solar)
12	Programa sistema nacional de gestión e información de tierras rurales
12	Programa sistema nacional de información (incluye generación de geo-información)
12	Sistema de apoyo a la seguridad ciudadana y a la gobernabilidad
12	Sistema nacional de enlace ciudadano

* Los programas y proyectos pueden aportar varios objetivos por lo que la clasificación corresponde al primero de los objetivos al contribuye cada programa o proyecto
** Los programas presentados en este cuadro responden a la agrupación de proyectos vinculados sistémicamente. Sus denominaciones, al ser una agrupación de proyectos contemplados en el Plan de Inversiones, no coinciden necesariamente con su nombre presupuestario.

Fuente: SENPLADES.

ANEXO 6

Metodología de construcción de las metas de Buen Vivir

La Constitución de la República en el Art 147 inciso 7 señala que el Presidente debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el Gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente. De igual manera, en el Art. 297 que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dando cumplimiento a este mandato, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 ha definido 12 Objetivos Nacionales, que incluyen metas cuantitativas que marcan la hoja de ruta de los resultados que se pretenden alcanzar hasta el año 2013.

El Plan es el reflejo de la revolución planteada por este Gobierno, y en este sentido sus metas presentan un quiebre de política pública, procurando el logro de metas ambiciosas pero factibles.

La definición de los indicadores y metas fue un trabajo técnico - político que siguió un proceso de varios meses.

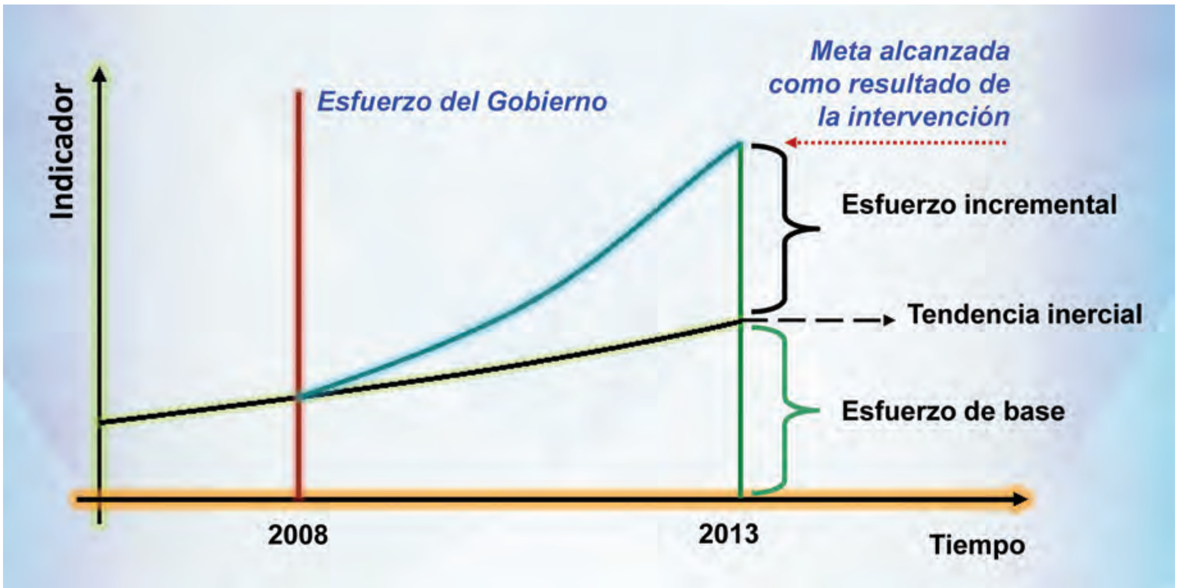
El proceso partió de las evaluaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Como segundo paso se realizó una validación previa de indicadores de impacto y resultados a nivel técnico entre SENPLADES y Ministerios ejecutores en función de su pertinencia para los principios del Plan, la posibilidad de incidencia de las políticas públicas y la identificación de los responsables para su cumplimiento.

En base a estos indicadores validados se seleccionaron indicadores **meta** por objetivos. Para establecer las metas del Plan Nacional de Desarrollo se realizó una recopilación de una serie temporal comparable, un análisis de la tendencia inercial, y una comparación con estándares internacionales[1] en los casos pertinentes.

Posteriormente, en base en la información de los valores históricos, se realizaron estimaciones hasta el año 2013. Esta estimación da cuenta de lo que sucedería si no se ejecuta el Plan, es decir, si las políticas públicas continúan sin modificación alguna (tendencia inercial).

La línea base corresponde al año 2008 o al último año con información disponible.

Figura A.6.1 Relación indicador- tiempo para las Metas



Fuente: SENPLADES. Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. 2009.

[1] Se realizó una investigación de los valores promedio de América Latina y de los países industrializados que permitan tener un referente de comparación.

Las metas implican un esfuerzo incremental que manifiesta un cambio respecto a la tendencia inercial, es decir marcan una diferencia entre la tendencia inercial del indicador y lo que se podría alcanzar como resultado de la intervención del Gobierno.

Es importante destacar que para la definición de las metas se tomaron en cuenta también los compromisos asumidos anteriormente, como por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio o las metas ya definidas en el Plan anterior.

Finalmente, se realizó la validación política con cada Ministerio Ejecutor, su respectivo Ministerio Coordinador y SENPLADES.

En aquellos casos en los que el logro de una meta requiere acciones conjuntas de varios ejecutores, se realizaron validaciones interinstitucionales para la definición y apropiamiento de las metas y se definió, en la medida de lo posible, un responsable principal por cada meta.

Las metas permiten medir los avances en las políticas y por ende en los Objetivos Nacionales. Son de responsabilidad conjunta de todas las funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados y requieren el compromiso de todos los actores de la sociedad civil.

ANEXO 7

Metodología sobre los mapas de la Estrategia Territorial Nacional

Si bien los mapas tienen un sustento geográfico con diferentes escalas de referencia (entre 1:250.000 y 1:500.000) y una base estadística detallada (entre parroquial y cantonal), deben ser considerados esquemas indicativos, han sido incluidos para dar coherencia y sustentar el Plan Nacional para el Buen Vivir. La proyección de las propuestas expresadas en los mapas tiene un horizonte temporal hasta el 2025, y es correspondiente a la visión de largo plazo que propone el modelo de desarrollo endógeno para la satisfacción de las necesidades básicas con inserción estratégica en el mundo.

¿Cómo interpretar los mapas?

Cada uno de los mapas expresa un concepto, una idea que estructura el territorio y orienta las intervenciones del Estado a nivel central y regional. La lógica que está articulado en el texto y acompañado en el gráfico es más importante que la ubicación exacta de ciertas intervenciones o de la precisa selección centros, ejes o áreas.

La estructura policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos

El mapa expresa la estructura policéntrica de los asentamientos humanos del país, identificando cuatro categorías de grupos o redes de asentamientos humanos, y sus respectivas localidades, se han denominado «nodos» y han sido concebidos utilizando una referencia poblacional diseñada al 2025.

La categorización de estos nodos es vinculante para los nodos de articulación internacional y de estructuración nacional, e indicativa para los nodos de vinculación regional y de sustento local. Por ello, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán profundizar y complementar su análisis, respetando el nodo en el que están ubicados.

La selección de localidades (cantones, parroquias y centros poblados) que conforman los nodos no ha sido elaborada en detalle, pese a su importancia. Especial relevancia tendrán los nodos de estructuración nacional que deberán asumir el reto de una mejora sostenida en la calidad de sus servicios y equipamientos previendo un crecimiento poblacional adicional. La conformación de los nodos de estructuración nacional será parte de un proceso de planificación específico que determinará su estructuración interna considerando el nuevo rol que tienen, los nodos de vinculación regional y sustento local delinearán su conformación en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial respectivo.

El Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria

El mapa expresa el modelo del Buen Vivir rural para la totalidad del territorio ecuatoriano, como estado deseado en el 2025. Se trata de una visualización del concepto de desarrollo rural que vincule esta estrategia con las otras, en particular con la primera estrategia, muestra las áreas de producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y de acuacultura con los centros de procesamiento que se encuentran (por escalas) en los nodos de la estructura policéntrica.

La infraestructura de movilidad, energía y conectividad

El mapa muestra los ejes de transporte, transmisión eléctrica y fibra óptica a diferentes categorías jerárquicas para el 2025. Incluye la infraestructura existente tanto como nuevos enlaces, los trazados definitivos serán elaborados por el ministerio respectivo. La estrategia plantea adicionalmente la necesidad de coordinación entre los diferentes ministerios responsables para orientar de preferencia sus intervenciones dentro del mismo espacio geográfico a modo de los corredores de infraestructuras.

El uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables

El modelo expresado en el mapa, presenta una mirada integradora a los recursos naturales más allá de una valorización con base en la biodiversidad. El Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE) forma parte de este modelo; su gestión que incluye la delimitación exacta, es

responsabilidad del ministerio sectorial. La estrategia y el mapa permiten ampliar la perspectiva hacia el patrimonio natural, lo que evidencia la necesidad de coordinación y cogestión entre y con los otros ministerios para la inclusión de criterios de conservación, protección, uso y de co-uso de los recursos naturales.

Se presenta de manera particular al sistema hídrico, que cuenta con su propia institucionalidad y que constituye un elemento estratégico e integrador entre los espacios de cobertura natural y los espacios intervenidos.

El mapa de recursos naturales no renovables, muestra el potencial de exploración petrolera y minera que tiene el país, valorizando las zonas donde la actividad extractiva implica mayor impacto potencial sobre la cobertura natural existente.

Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural

El mapa de lenguas y territorios ancestrales recoge información del CODENPE de la ubicación más representativa de las nacionalidades indígenas y pueblos afro y montubios y la muestra la variedad de lenguas que se hablan en un determinado territorio. El diálogo sobre las circunscripciones territoriales indígenas deberá plantear delimitaciones más precisas.

El mapa de ciudades patrimoniales, rutas turísticas y diversidad cultural expresa la información sectorial y la ubicación específica de los lugares patrimoniales más representativos del país. Serán los ministerios respectivos los que establezcan las delimitaciones precisas sobre las áreas histórico-culturales a proteger conjuntamente con los gobiernos autónomos respectivos.

Los mapas de la Estrategia Territorial Nacional han sido elaborados en el marco del proyecto de cooperación interinstitucional PLANTELplus entre la SENPLADES (Dirección de Planificación Territorial) y la VVOB (Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica, Reino de Bélgica).

Índice de cuadros

Índice de figuras

Índice de gráficos

Gráficos de metas de los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir

Índice de mapas

ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013
Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural

Coordinación de la Actualización del Plan
René Ramírez, Andrea Carrión, María de Lourdes Larrea, María Belén Moncayo.

Subsecretarios Nacionales de SENPLADES
Diego Martínez, María Belén Moncayo, Ana María Larrea, Augusto Espinosa,
Santiago Medina, Alejandra Calderón, Cristian Coronel.

Subsecretarios Zonales de SENPLADES
Fredy Grefa, Katiuska Miranda, Patricio Silva, Soledad Dueñas, Jaime Roca,
Marcelo Torres, María Caridad Vázquez.

Redacción y formulación de contenidos (en orden alfabético)
Nathalie Amores, Josette Arevalo, Michelle Artieda, Ramiro Ávila, Cecilia Barragán, Cristina Bastidas, Nury Bermúdez, Rafael Burbano, María Isabel Camacho, Andrea Carrión, Santiago Castellanos, Andrea Castelnuovo, Cecilia Castelnuovo, Patricia Celi, Jessica Cifuentes, Paúl Coello, Daniela Delgado, Augusto Espinosa, Leonardo Espinosa, Carmen Elena Falconí, Karina Fernández, Wilson Guzmán, Fausto Herrera, Marcelo Jaramillo, Katiuska King, Ana María Larrea, María de Lourdes Larrea, Tom Leenders, Magdalena León, Adrián López, Diego Martínez, Camilo Martínez, Patricia Martínez, Nancy Medina, Santiago Medina, Juan Mindiola, Diana Molina, María Belén Moncayo, Esteban Moncayo, Víctor Morales, Gabriel Moreno, Pabel Muñoz, Luis Fernando Ochoa, Mercedes Onofa, Wilson Ortega, Magali Palchisaca, Alejandra Peña, Dania Quirola, Franklin Ramírez, René Ramírez, Rafael Rosales, Luis Rivadeneira, María Inés Rivadeneira, Patricio Rivera, Héctor Rodríguez, Liliana Roldán, Paola Ruiz, Natalia Sierra, Nathalie Sánchez, Patricia Salazar, Daniel Suárez, Diana Taramuel, Beatriz Tola, Andrea Toledo, María del Pilar Troya, Óscar Uquillas, Rosa María Vacacela, César Valencia, María Fernanda Velarde, Mateo Villalba, Matilde Villarreal, Hernán Viscarra.

Colaboración en la redacción de Agendas Zonales
Zonal 1: Marco Cevallos, Regina Coronado, Paulina Méndez, Fernanda Avellaneda, María Castañeda.
Zonal 2: Fredy Grefa, Carlos Vimos Naranjo, Jorge Peñaherrera.
Zonal 3: Marco Romero, Ana Vieira, Ivonne Morán.
Zonal 4: Carmita Alvarez, David Medranda, Guido Concha, Jorge Cabrera, Katiuska Miranda, Raúl Zabala.
Zonal 5: Ivan Campuzano, Ketty Lino, Miguel Zapata, Eudoro Altamirano, Guadalupe Ramón y Mario Fernández.
Zonal 6: María Caridad Vázquez, Carmen Balarezo, Maríagusta Muñoz, Silvia Mejía, Aleyda Matamoros, Ricardo Escobedo, Patricio Peña, Pablo Abril, Pablo Reyes, Pablo Arévalo, Jhoana Tomala.
Zonal 7: Manuel Bustamante, Aleyda Matamoros, Katty Novillo, Pablo Bustos, Waldemar Espinoza, Jenny Granda, María Fernanda Guarderas, María Soledad León, Marcelo Torres, Madga Salazar, Katty Novillo.

Apoyo en la facilitación del proceso participativo (en orden alfabético)
Nathalie Amores, Carmita Alvarez, Ana Arias, Fernanda Avellaneda, Cecilia Barragán, Nury Bermúdez, Cristina Bastidas, Manuel Bustamante, Jorge Cabrera, Iván Cañarejo, Andrea Carrión, María Castañeda, Marco Cevallos, Xavier Cobeña, Guido Concha, Regina Coronado, Augusto Espinosa, Waldermar Espinoza, Verónica Estrella, Fredy Grefa, Pablo Jácome, Jakeline Jaramillo, Tom Leenders, Adrián López, Camilo Martínez, Aleyda Matamoros, David Medranda, Paulina Mendez, Katiuska Miranda, María Belén Moncayo, Karina Navarro, Katty Novillo, Miriam Orbe, Julio Paltán, Marcelo Paredes, Alejandra Peña, Patricio Peña, Jorge Peñaherrera, Dania Quirola, Marco Romero, Rafael Rosales, Nathalie Sánchez, Patricia Sarzosa, Anyelito Solórzano, Daniel Suárez, Sandra Reyes, Paola Ruiz, Yael Seni, Marcelo Torres, Amanda Tello, César Valencia, Ana Vieira, Fabián Vilema, Sebastian Vallejo, Gabriela Villacreses, Carlos Vimos, Jorge Yépez, Raúl Zabala.

Equipos técnicos de SENPLADES
- Subsecretaría General.
- Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas.
- Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.
- Subsecretaría de Inversión Pública.
- Subsecretaría de Información e Investigación.

- Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado.
- Subsecretaría de Gestión Corporativa.
- Asesoría Jurídica.
- Coordinación de Relaciones Internacionales.
- Unidad de Comunicación.

Revisión Editorial
René Ramírez, María Belén Moncayo, Andrea Carrión, Ana María Larrea, Roque Espinosa,
Hugo Jácome, María del Pilar Troya, María de Lourdes Larrea, Adrián López, Cecilia Barragán.

Diseño y programación CD-rom y portal web
Javier Cervantes, David Cevallos, Leonardo Eguiguren, Franklin Arias, Cristina Pillajo.

Comunicación, diseño gráfico y materiales visuales
Juan Fernando López, Mónica Vargas, Javier Verdesoto, María Teresa Figueroa,
Grace Nogales, Hernán Jouve, Wilmer Simbaña.

Fotografía
Paúl Salazar.

Cartografía
Ana Gabriela Arias, Tomás de Leus, Verónica Estrella, Leonardo Espinosa, Carlos Idrovo, Juan Bernardo León,
Tom Leenders, María José Montalvo, Carlos Torres, Sebastián Vallejo.

Apoyo general
Eugenia Araujo, Doris Guamán, Teddy Macías, María Elena Moncada, Cristina Pillajo, Verónica Valencia,
Gonzalo Vergelín, Fanny Yanza.

Revisión de textos
Editorial El Conejo.

Diagramación
Miguel Dávila P.

Aportes de los equipos técnicos de:
- Ministerios Coordinadores.
- Ministerios y Secretarías de Estado.
- Centro de Investigaciones Sociales del Milenio- CISMIL.
- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional- AGECI.
- Instituto Nacional de Preinversión- INP.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INEC.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales- IAEN.
- Consejos Nacionales para la Igualdad.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades, sectores productivos.
- Ciudadanía y sociedad civil en general participante en veedurías, talleres y mesas de discusión del Plan.

Extendemos el reconocimiento al equipo que participó en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, así como a las agencias de cooperación internacional que colaboraron en la formulación de este Plan. De manera especial agradecemos los aportes de las ciudadanas y ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, que con sus experiencias, sueños y aspiraciones, enriquecieron los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

